

N° 140

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2016-2017

Enregistré à la Présidence du Sénat le 24 novembre 2016

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances pour 2017, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Albéric de MONTGOLFIER,

Rapporteur général,

Sénateur.

TOME III

**LES MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES
ET LES DISPOSITIONS SPÉCIALES**

(Seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 26

**RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE
COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE : PENSIONS**

Rapporteur spécial: M. Jean-Claude BOULARD

(1) Cette commission est composée de : Mme Michèle André, présidente ; M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général ; Mme Marie-France Beaufils, MM. Yvon Collin, Vincent Delahaye, Mmes Fabienne Keller, Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. André Gattolin, Charles Guené, Francis Delattre, Georges Patient, Richard Yung, vice-présidents ; MM. Michel Berson, Philippe Dallier, Dominique de Legge, François Marc, secrétaires ; MM. Philippe Adnot, François Baroin, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Jean-Claude Boulard, Michel Bouvard, Michel Canevet, Vincent Capo-Canellas, Thierry Carcenac, Jacques Chiron, Serge Dassault, Bernard Delcros, Éric Doligé, Philippe Dominati, Vincent Éblé, Thierry Foucaud, Jacques Genest, Didier Guillaume, Alain Houpert, Jean-François Husson, Roger Karoutchi, Bernard Lalande, Marc Laménie, Nuihau Laurey, Antoine Lefèvre, Gérard Longuet, Hervé Marseille, François Patriat, Daniel Raoul, Claude Raynal, Jean-Claude Requier, Maurice Vincent, Jean Pierre Vogel.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 4061, 4125 à 4132 et T.A. 833

Sénat : 139 et 141 à 146 (2016-2017)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL.....	5
PREMIÈRE PARTIE	
MISSION « RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE »	
I. LE RECU DES DOTATIONS D'ÉQUILIBRE AUX RÉGIMES SPÉCIAUX DE RETRAITE : UNE TENDANCE CONFIRMÉE EN 2017	12
A. DES CRÉDITS GLOBALEMENT EN DIMINUTION (- 1,1 %) POUR LA DEUXIÈME ANNÉE CONSÉCUTIVE	12
1. <i>Une légère érosion des crédits</i>	<i>12</i>
2. <i>Une baisse contrastée des besoins de financement des régimes spéciaux</i>	<i>13</i>
3. <i>Une budgétisation dépendante d'hypothèses portant sur les principaux paramètres des régimes.....</i>	<i>15</i>
a) <i>La faible revalorisation du montant des pensions de retraite prévue en 2017</i>	<i>15</i>
b) <i>La baisse du volume des prestations servies</i>	<i>16</i>
c) <i>Les effets des réformes des retraites de novembre 2010 et janvier 2014</i>	<i>17</i>
B. UNE BUDGÉTISATION RESPECTANT LA PRÉVISION DE STABILISATION DU TRIENNAL 2015-2017.....	19
C. LA PARTICIPATION DES CAISSES DES RÉGIMES SPÉCIAUX AUX EFFORTS DE MAÎTRISE DE LA DÉPENSE	20
1. <i>Des objectifs de diminution des frais de fonctionnement et des effectifs</i>	<i>20</i>
2. <i>Le changement des modalités de versement des pensions de la SNCF</i>	<i>23</i>
D. UNE CONTRIBUTION DE 6,25 MILLIARDS D'EUROS POUR FINANCER LES DEUX TIERS DES PRESTATIONS DE RETRAITE PRÉVUES EN 2017.....	23
1. <i>Une subvention de l'État qui couvre en moyenne 68 % des charges des régimes spéciaux</i>	<i>23</i>
2. <i>Une justification par l'état des équilibres démographiques des régimes spéciaux mais qui est loin d'épuiser les raisons des soutiens nécessaires à leur financement.....</i>	<i>25</i>
a) <i>Un rapport démographique dégradé</i>	<i>25</i>
b) <i>Le poids des singularités des régimes spéciaux</i>	<i>27</i>
II. DES RÉGIMES SPÉCIAUX « OUVERTS » EN VOIE DE NORMALISATION, DES PERSPECTIVES À MOYEN ET À LONG TERME QUI LAISSENT SUBSISTER DES DÉSÉQUILIBRES MAIS RÉDUITS PAR LES RÉFORMES MISES EN OEUVRE	28
A. UN RAPPROCHEMENT CROISSANT AVEC LES RÈGLES DE DROIT COMMUN	29
1. <i>La réforme de 2008 a conduit à une prolongation de la durée d'activité.....</i>	<i>29</i>
2. <i>Les réformes de 2010 et 2014 devraient encore modifier les paramètres des régimes spéciaux concernés</i>	<i>32</i>
a) <i>L'application à compter de 2017 du relèvement de l'âge de départ à la retraite prévu par la réforme de 2010</i>	<i>32</i>
b) <i>L'augmentation de la durée d'assurance conditionnant le « taux plein » à partir de 2019</i>	<i>32</i>

B. LA BAISSÉ GRADUELLE DU BESOIN DE FINANCEMENT DES RÉGIMES SPÉCIAUX.....	34
1. <i>L'impact des réformes sur le régime de la SNCF.....</i>	34
a) Un impact important des réformes qui réduiraient le besoin de financement de la caisse.....	34
b) Une projection tribulaire d'hypothèses lourdes.....	37
2. <i>L'impact des réformes sur le régime de la RATP.....</i>	39
3. <i>La confirmation par le compte général de l'État.....</i>	39

DEUXIÈME PARTIE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « PENSIONS »

I. DES CHARGES DE PENSIONS CIVILES ET MILITAIRES EN FAIBLE AUGMENTATION.....	44
A. DES DÉPENSES TOUJOURS EN PROGRESSION, EN DÉPIT D'UN RÉCENT RALENTISSEMENT.....	44
1. <i>À long terme, une augmentation du volume de pensionnés et de la valeur moyenne de la pension sans effet correspondant sur le pouvoir d'achat des pensionnés.....</i>	44
2. <i>Une décélération ces dernières années confirmée en 2017.....</i>	45
B. UNE CONTRIBUTION DE 48,9 MILLIARDS D'EUROS DE L'ÉTAT (42,3 MILLIARDS D'EUROS) ET DE SES OPÉRATEURS EN 2017.....	49
C. DES ENGAGEMENTS DE RETRAITE ESTIMÉS À ENVIRON 1 535 MILLIARDS D'EUROS FIN 2015 CONTRE 1 560 MILLIARDS D'EUROS FIN 2014.....	50
II. UNE BUDGÉTISATION « PRUDENTE » DU CAS « PENSIONS » EN 2017.....	52
A. UN COMPTE EN TRÈS FORT EXCÉDENT DE 2,2 MILLIARDS D'EUROS, SANS MODIFICATION DES TAUX DE CONTRIBUTIONS EMPLOYEURS.....	52
1. <i>Des dépenses en faible progression (+ 0,7 %) par rapport à 2016.....</i>	53
2. <i>Des recettes soutenues par la hausse des taux de cotisations salariales et les mesures de revalorisation et de restructuration des rémunérations.....</i>	57
B. UN SOLDE CUMULÉ RECORD DE 5,4 MILLIARDS D'EUROS FIN 2017.....	66
III. DES PERSPECTIVES FINANCIÈRES DE MOYEN ET LONG TERME PLUTÔT RASSURANTES.....	69
A. LA PRÉVISION D'UN EXCÉDENT DE FINANCEMENT DE 95 MILLIARDS D'EUROS À L'HORIZON 2050.....	69
B. L'ACCORD RELATIF À L'AVENIR DE LA FONCTION PUBLIQUE : UNE AMÉLIORATION DU SOLDE DU COMPTE À MOYEN TERME, DES PERSPECTIVES MOINS FAVORABLES À LONG TERME.....	72
EXAMEN EN COMMISSION.....	77

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

Première partie - Mission « Régimes sociaux et de retraite »

1. Après avoir fortement augmenté entre 2006 et 2012, **la tendance à la baisse des concours de l'État au financement des régimes spéciaux portés par la mission « Régimes sociaux et de retraite », déjà observée en 2015 et 2016, se confirmerait en 2017.** Sous l'effet de la faible inflation et de la réduction du nombre de pensionnés, notamment du fait des régimes « fermés », **les subventions d'équilibre versées par l'État (6,25 milliards d'euros) diminueraient légèrement, de 1,1 % par rapport à 2016, portant la réduction à 3,1 % par rapport à l'exécution 2015.**

2. **Les subventions versées par l'État et financées par la présente mission, représentent 68 % des ressources des régimes spéciaux, soit une part du financement de leurs dépenses qui demeure stable depuis 2015.** Une certaine dispersion du niveau de subventionnement doit être constatée, les régimes des mines, de la SEITA et des marins bénéficiant d'un taux d'apport supérieur au taux moyen, à l'inverse des régimes des transports terrestres.

3. Alors que **le ratio démographique** des régimes spéciaux est plus faible que dans les autres régimes, la situation tend à se stabiliser dans les régimes de la RATP et des marins tandis que les effectifs de cotisants diminuent de façon plus importante dans le régime de la SNCF.

4. Si l'âge de départ à la retraite effectif dans les régimes spéciaux demeure significativement inférieur à celui observé dans le régime général et dans les fonctions publiques d'État et territoriale (56 ans et 9 mois à la SNCF et 54 ans et 8 mois à la RATP en moyenne en 2015), les mesures de convergence, en particulier **l'application à compter de 2017 de la réforme des retraites de 2010**, devraient conduire à une réduction progressive de cet écart.

5. Comme les autres organismes de sécurité sociale, **les caisses de retraite des régimes spéciaux** sont incitées à participer à l'effort de maîtrise de la dépense publique mais peinent à réaliser les performances demandées. Dans le cadre des conventions d'objectifs et de gestion, elles **se voient assigner des objectifs de réduction de l'ordre de 15 % de leurs dépenses de fonctionnement sur la période 2014-2017 et de leurs effectifs de 2 % à 2,5 % par an, sans y parvenir.**

6. Le plafond de crédits fixé par la loi de programmation des finances publiques 2014-2019 est respecté. **Le montant inscrit dans le présent projet de loi de finances est inférieur de 2,2 % au plafond du triennal**, ce qui permet de faire mieux que l'objectif de stabilisation des dotations d'équilibre de l'État aux régimes spéciaux de retraite à l'horizon 2017. Toutefois, le ralentissement de l'inflation explique largement cette performance.

7. Compte tenu de la diminution tendancielle du montant des subventions nécessaires pour équilibrer les régimes spéciaux, le **besoin de financement des régimes financés par la mission est estimé à 148 milliards d'euros** (contre 153 milliards d'euros dans l'estimation de l'année dernière) **à l'horizon 2050 et à 270 milliards d'euros à l'horizon 2115.**

Deuxième partie - Compte d'affectation spéciale « Pensions »

1. Après une augmentation de 176 % entre 1990 et 2013, les **dépenses de pensions de retraite des fonctionnaires civils et militaires de l'État** tendent à ralentir. **Dans le prolongement des observations formulées l'année dernière par votre rapporteur spécial, ces dernières progresseraient seulement de 3,7 % entre 2013 et 2016**, pour s'établir à **53,9 milliards d'euros** (hors pensions d'invalidité et prestations ne donnant pas lieu à cotisation) tandis qu'**en 2017 l'augmentation** des pensions civiles et militaires de l'État **serait limitée à 1 %.**

2. Cette faible augmentation des pensions, qui permettrait de réduire leur poids dans le PIB, prévu en baisse sensible sur le long terme (à l'horizon 2060, un recul compris entre 1 et 0,7 point de PIB à partir du niveau actuel de 2,4 points de PIB), proviendrait d'une quasi-stabilisation des effectifs (+ 0,1 %) dans un contexte de faible revalorisation des pensions en stock (+ 0,6 % en octobre 2017).

3. **Les contributions totales de l'État et de ses opérateurs au CAS « Pensions » s'élèvent, hors versement de la caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales à 48,9 milliards d'euros en 2017. Elles sont en forte progression (+ 3,4 % par rapport à 2016) en raison du dynamisme de l'assiette, le taux de contribution demeurant inchangé. De ce fait, les contributions employeurs dépassent légèrement le plafond (48,4 milliards d'euros) fixé dans le cadre du triennal pour 2015-2017. De leur côté, les cotisations salariales progresseraient encore plus fortement, la hausse du taux de cotisation salariale amplifiant les effets d'assiette seuls à l'œuvre pour les contributions d'employeurs. Elles progresseraient de plus de 6 % avec un prélèvement supplémentaire de près de 390 millions d'euros.**

4. Les pensions versées produisent des **retours fiscaux**, à travers les différents impôts qui leur sont appliqués. Les estimations précises manquent sur ce point mais on peut avancer un total **de l'ordre de 13,5 milliards d'euros** (en prenant les seuls taux moyens implicites d'imposition du revenu et de taxation de la consommation si bien que la contribution de l'État nette des produits fiscaux correspondants peut être évaluée à 35 milliards d'euros, ce chiffre majorant sans doute la réalité).

5. Les **engagements financiers portés par l'État** au titre des retraites de ses agents baissent et sont estimés à environ **1 535 milliards d'euros fin 2015** (contre 1 560 milliards l'an dernier), soit **75 % du produit intérieur brut (PIB) correspondant à la valeur prévisionnelle des créances des retraités actuels et des personnels en activité.** Cette évaluation est sensible au taux d'actualisation et ne recouvre en rien le besoin de financement associé aux pensions (voir *infra*).

6. Après une exécution très proche de la prévision initiale en 2014, la programmation pour 2017 apparaît, comme en 2015 et 2016, marquée par un principe de précaution financière. Compte tenu des différentes hypothèses portant sur les recettes et les charges, **les recettes du CAS « Pensions » s'élèveraient à près de 59,9 milliards d'euros et les dépenses à 57,7 milliards d'euros**. Le solde d'exécution du compte extérioriserait un **excédent de 2,2 milliards d'euros**, en forte progression par rapport à l'estimation pour 2016, elle-même révisée à la hausse.

7. Le **solde cumulé du CAS « Pensions »** continuerait d'augmenter. Celui-ci devrait atteindre 3,2 milliards d'euros en 2016 contre une prévision de **2,9 milliards d'euros et passer à 5,4 milliards d'euros fin 2017**, soit un niveau plus de cinq fois plus élevé que nécessaire pour assurer l'équilibre du compte en cours d'exercice. Cette situation reflète le **choix du Gouvernement de privilégier la stabilisation des taux des contributions employeurs, dans la perspective, discutable, d'une réduction des excédents du compte après 2018**.

8. De fait, l'évaluation du **besoin de financement actualisé** du régime des fonctionnaires civils et militaires de l'État fait apparaître **un excédent cumulé de 95 milliards d'euros à l'horizon 2050** (soit un excédent structurel de l'ordre de 2,7 milliards d'euros par an) et, même, de **437 milliards d'euros en 2115**. Compte tenu de la perspective de réduction du poids des pensions de l'État dans le PIB, le maintien de la contribution des employeurs au niveau actuel (74,28 % pour les personnels civils) est difficilement justifiable autrement que par des motifs plus globaux de pilotage des comptes publics. Il est vrai que la réduction du montant des contributions versées par l'État employeur ne modifierait pas le solde public général, qui n'est impacté que par la variation de l'écart entre les cotisations salariales et les dépenses de pensions.

9. Le protocole sur l'amélioration des parcours professionnels, des carrières et des rémunérations, entré progressivement en application entre 2016 et 2020 devrait se traduire à court terme par une amélioration du solde du compte. Pour l'ensemble des fonctions publiques son effet est estimé, en solde, à 1,3 milliard d'euros à l'horizon 2020. Mais, à plus long terme, l'élévation du niveau des pensions servies consécutive à l'élargissement et à la revalorisation des assiettes liquidatives devrait *a minima* effacer des gains, finalement transitoires. En toute hypothèse, même à court terme, l'amélioration de l'équilibre des pensions publiques ne rejaillira que très modérément sur le solde public dans la mesure où elle provient pour l'essentiel d'une hausse des contributions des employeurs, qui pèsent sur les dépenses publiques. Seule la composante liée aux cotisations salariales se traduira par une réduction du déficit public.

Les délais limites de réponse des ministères aux questionnaires budgétaires de votre rapporteur spécial étaient fixés au 10 octobre 2016 par l'article 49 de la LOLF. À cette date, 100 % des réponses avaient été transmises pour le questionnaire relatif au compte d'affectation spéciale « Pensions » et 98 % des réponses avaient été transmises s'agissant de la mission « Régimes sociaux et de retraite ».

PREMIÈRE PARTIE MISSION « RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE »¹

Dotée de **6,25 milliards d'euros en 2017**, la mission « Régimes sociaux et de retraite » retrace **les subventions d'équilibre versées par l'État à dix régimes spéciaux de retraite**. Aucune modification du périmètre et de la maquette budgétaire n'est prévue pour l'exercice 2016. La mission est donc composée de trois programmes :

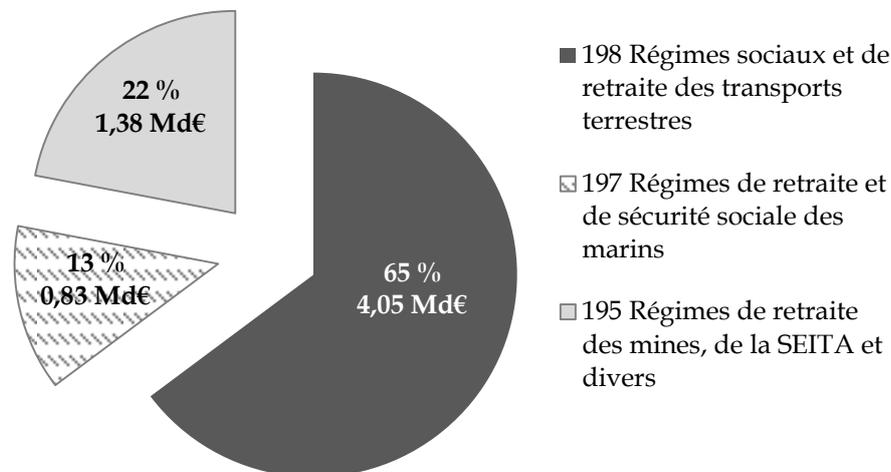
- le **programme 198 « Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres »**, qui comporte principalement les crédits destinés à assurer l'équilibre des caisses autonomes de retraite de la société nationale des chemins de fer français (SNCF) et de la régie autonome des transports parisiens (RATP) ;

- le **programme 197 « Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins »**, qui vise à financer, *via* l'établissement national des invalides de la marine (ENIM), le régime spécial de sécurité sociale des marins ;

- le **programme 195 « Régimes de retraite des mines, de la société d'exploitation industrielle des tabacs et des allumettes (SEITA) et divers »**, qui regroupe plusieurs régimes en rapide déclin démographique (caisse autonome nationale de sécurité sociale dans les mines, régimes de retraite de la SEITA, des régimes ferroviaires d'outre-mer et de l'Office de radiodiffusion et télévision française (ORTF)).

¹ La maquette budgétaire ne présente pas de modifications de sa structure en 2017 malgré les recommandations répétées de la Cour des comptes sur ce point.

Répartition des crédits de la mission en 2017



Source : commission des finances du Sénat (à partir des données du projet annuel de performances pour 2017)

La mission ne comporte pas d'évolution de son périmètre. Ce constat oblige à considérer que les observations de la Cour des comptes dont votre rapporteur spécial avait pu relever, pour la plupart, la pertinence n'ont pas encore été suivies d'effets.

Cependant, la réponse adressée par le ministère à la question de votre rapporteur spécial à ce sujet laisse présager quelques évolutions.

Réponse ministérielle à la question sur les suites données aux recommandations de la Cour des comptes

Les principales observations relevées par la Cour des comptes dans sa note sur l'exécution budgétaire 2015 portent sur les éléments suivants :

- faire évoluer l'architecture budgétaire de la mission soit en regroupant au sein d'une même mission confiée à la direction du budget l'ensemble des régimes spéciaux de retraite subventionnés par l'État, soit en confiant à la direction de la sécurité sociale la responsabilité de programme pour les crédits du programme 198 (hors CFA) ;
- confier la gestion du congé de fin d'activité des routiers à la mission « Écologie, développement et mobilité durables » ;
- renforcer l'information du Parlement en retraçant dans les documents budgétaires un bilan stratégique et chiffré des réformes successives des retraites depuis 2008 et en enrichissant la justification au premier euro des PAP d'une analyse approfondie et homogène entre les programmes des déterminants économiques, démographiques et réglementaires des besoins de financement des organismes ;
- rénover le dispositif de suivi de la performance en introduisant un indicateur d'efficacité simplifié unique rapportant les charges nettes de gestion à l'activité réelle des organismes, ainsi que des indicateurs de suivi de l'évolution de la contribution de l'État dans la couverture des besoins de financement des régimes subventionnés.

Pour ce qui relève de **l'évolution de l'architecture budgétaire de la mission**, le ministère du budget prend note de la recommandation de la Cour portant sur le regroupement au sein de la mission « Régimes sociaux et de retraite » de l'ensemble des subventions du budget général à destination d'un régime de retraite. Une telle évolution de l'architecture budgétaire de la mission devra toutefois s'inscrire dans l'objectif plus large de simplification et d'harmonisation de l'architecture globale du budget de l'État. Le fait de confier à la direction de la sécurité sociale la responsabilité du programme 198 (hors CFA) n'apporterait pas, en revanche, une grande plus-value par rapport à la situation actuelle, à périmètre de la mission identique, étant donné que l'actuel responsable des programmes dispose d'un niveau d'information équivalent à celui de la tutelle DB-DSS.

Sur le rattachement du congé de fin d'activité des conducteurs routiers (CFA) à la mission « Écologie, développement et mobilité durables », la direction du budget partage la recommandation de la Cour : les objectifs du CFA relèvent du soutien à un secteur économique en difficulté et non de la problématique du financement de régimes de retraite en déséquilibre démographique. Par ailleurs, la présence du CFA au sein du programme 198 - dont les dépenses hors CFA sont contraintes - ne facilite pas la nécessaire réforme du dispositif, dont la surface budgétaire peut sembler marginale au regard de la masse des crédits du programme.

Sur le renforcement de l'information du Parlement, la direction du budget prend note de la recommandation de la Cour, mais rappelle la complexité des différents paramètres qui doivent être retenus pour définir le montant de la subvention qui sera accordée aux différents régimes de retraite financés par la mission. Elle précise également qu'en dépit de leurs similitudes apparentes, ces régimes présentent des caractéristiques financières qui ne sont souvent pas directement comparables. Si la justification au premier euro peut sans doute être enrichie, cet apport ne doit pas se traduire par un alourdissement des informations fournies qui rendrait illisible les documents budgétaires. Ces déterminants sont actuellement présentés à travers les comptes de résultat des régimes qui explicitent le niveau de subvention alloué pour l'année. La direction du budget souhaite également rappeler que les documents budgétaires sont destinés à présenter de manière synthétique les crédits budgétaires ouverts en projet de loi de finances et à retracer leur exécution. Afin de garantir leur lisibilité et leur accessibilité, ils doivent rester concis. Il ne paraît donc pas opportun de faire figurer dans ces documents budgétaires une évaluation des réformes des retraites. Toutefois, les éléments mentionnés par la Cour, notamment les principales données démographiques et financières (évolution des ressources dont la subvention de l'État, impact des réformes et montée en charge des calendriers) figurent déjà dans les rapports d'activités et les recueils statistiques publiés chaque année par les caisses et transmis au Parlement, complétant ainsi l'information délivrée par les documents budgétaires.

En ce qui concerne la performance, la direction du budget n'est pas opposée à une réflexion avec les autres responsables de programme sur l'évolution des indicateurs de la mission. Elle rappelle toutefois que les régimes bénéficiaires sont différents les uns des autres, ce qui pourrait rendre la recherche de données comparable, la définition de l'activité réelle notamment, difficile. Il est prévu de poursuivre les travaux consacrés à la comparaison des coûts et de la productivité des organismes de Sécurité sociale. Le rapport « sur la mesure de la performance de gestion des organismes gestionnaires des régimes obligatoires de retraite de base » de l'IGAS et l'IGF en 2014 a conforté cette démarche, tout en identifiant des axes de progrès (utilisation d'indicateurs de performance transverses, combinés avec des indicateurs spécialisés sur les processus « métiers » des régimes, appliqués à des périmètres d'activité identiques), sans toutefois pouvoir identifier d'indicateur synthétique unique qui aurait rapidement permis de mener les analyses d'efficacité souhaitées par la Cour.

I. LE REcul DES DOTATIONS D'ÉQUILIBRE AUX RÉGIMES SPÉCIAUX DE RETRAITE : UNE TENDANCE CONFIRMÉE EN 2017

A. DES CRÉDITS GLOBALEMENT EN DIMINUTION (- 1,1 %) POUR LA DEUXIÈME ANNÉE CONSÉCUTIVE

1. Une légère érosion des crédits

Pour l'année 2017, le projet de loi de finances initiale fixe le montant global des crédits de la mission « Régimes sociaux et de retraite » à **6,25 milliards d'euros** en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiements (CP).

Les crédits de la mission diminuent ainsi de 1,1 % par rapport aux crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2016 et de 3,1% par rapport aux crédits effectivement consommés en 2015.¹

En deux ans, l'économie de dépenses publiques attribuable à la mission s'élèverait à **198,6 millions d'euros**, dont **67,3 millions d'euros** au titre de l'évolution **entre 2016 et 2017** qui, ainsi, marquerait une décélération des économies engendrées par la mission.

On rappelle que, hors contributions exceptionnelles au compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions » en 2011 et 2012, les dépenses de la mission avaient fortement augmenté dans un premier temps.

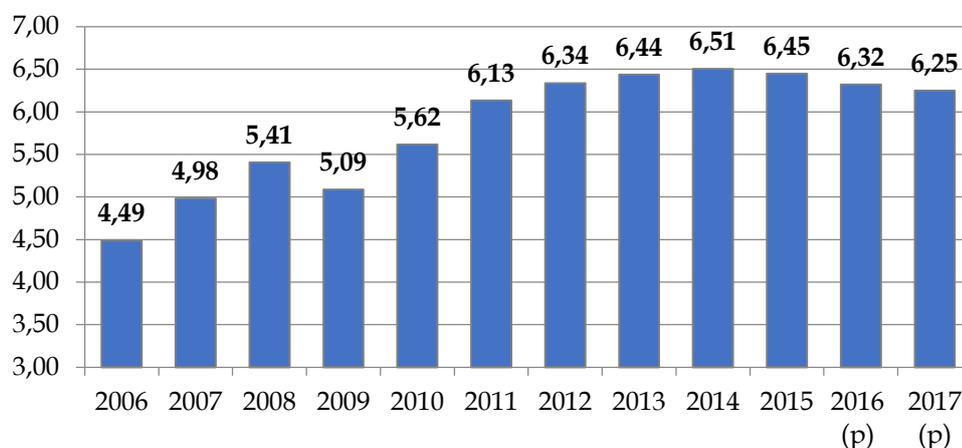
Entre 2006 et 2012, l'alourdissement des subventions d'équilibre récapitulées par la mission avait atteint 41 %.

Une tendance à l'inflexion s'est manifestée à partir de 2015 que la budgétisation pour 2017 confirme dans un contexte où, malgré tout, l'appel à la solidarité nationale des régimes en cause demeure conséquent (environ 0,27 point de PIB).

¹ Par ailleurs, la réserve de précaution pour 2017 représente 8 % des crédits de la mission, soit **500,2 millions d'euros**. Ce niveau est supérieur correspond au niveau maximal autorisé par la loi de programmation des finances publiques pour la période 2014-2019¹. La réserve de précaution est toutefois régulièrement dégelée pour faire face aux besoins d'équilibrage des régimes spéciaux.

Évolution des crédits de la mission « Régimes sociaux et de retraite » (hors contributions au CAS « Pensions »)

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances du Sénat (à partir des données des rapports et projets annuels de performances pour 2006 à 2016)

2. Une baisse contrastée des besoins de financement des régimes spéciaux

Comme le montre le tableau ci-après, la répartition des crédits de la mission accorde une **place primordiale** aux contributions à l'équilibre des régimes constitués dans les **entreprises de transport terrestre**. Ils représentent **les deux tiers des crédits**, la caisse de retraite du personnel de la **SNCF** absorbant à elle seule **plus de la moitié des dotations**.

Les **régimes sociaux des marins** pèsent environ **13 % du total** des crédits tandis que divers régimes, où prédomine largement la caisse autonome de sécurité sociale des mines, concentrent **22 % des dotations** de la mission.

Les **différents régimes** que financent ces dotations présentent, chacun, des **caractéristiques propres**, moins du fait des différences de régime juridique qui les singularisent, que du fait de leurs **ratios démographiques** et de leur statut.

Sur ce dernier plan, il faut distinguer les **régimes ouverts** des **régimes fermés** qui n'accueillent plus de cotisants.

Ce sont ces derniers qui, en raison de la réduction du nombre de leurs prestataires, enregistrent des résultats de moins en moins déséquilibrés ; ils permettent d'atténuer le recours des régimes spéciaux à la solidarité nationale et, ainsi, d'alléger les crédits de la mission.

Les évolutions des dotations d'une année sur l'autre illustrent cette réalité. Elles correspondent aux évolutions des équilibres financiers des régimes spéciaux.

On relève une amélioration marginale de l'équilibre de la caisse de la SNCF dont le besoin de financement du régime de retraite est passé de 3,299 milliards d'euros en 2014 à 3,221 milliards d'euros en prévision pour 2017 (- 78 millions d'euros).

Pour la RATP, en revanche, le besoin de financement s'allourdit. Il passe de 619 millions d'euros à 681 millions d'euros au cours de la même période (+ 62 millions d'euros) et vient « confisquer » une partie des économies résultant de la baisse du besoin de financement de la caisse de la SNCF.

Répartition des crédits⁽¹⁾ par programme et action en 2017

(en millions d'euros)

Intitulé du programme et de l'action	Crédits de paiement			Variation	
	Exécution 2015	Ouverts en LFI pour 2016	Demandés pour 2017	PLF 2017 / Exécution 2015	PLF 2017 / LFI 2016
Programme 198 « Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres »	4 088,8	4 038,7	4 049,1	- 1,0 %	0,2 %
03 - Régime de retraite du personnel de la SNCF	3 281,3	3 215,6	3 253,1	- 0,9 %	1,2 %
04 - Régime de retraite du personnel de la RATP	618,3	652,6	680,6	10,1 %	4,3 %
05 - Autres régimes ⁽²⁾	189,2	170,5	115,4	- 39,1 %	- 32,2 %
Programme 197 « Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins »	852,9	824,8	828,2	- 2,9 %	+ 0,04 %
01 - Pensions de retraite des marins	852,9	824,8	828,2	- 2,9 %	+ 0,04 %
Programme 195 « Régimes de retraite des mines, de la SEITA et divers »	1 509,8	1 456,8	1 375,7	- 8,9 %	- 5,6 %
01 - Versements au Fonds spécial de retraite de la caisse autonome nationale de sécurité sociale dans les mines	1 342,9	1 293,5	1 215,7	- 9,5 %	- 6,0 %
02 - Régime de retraite de la SEITA	163,5	160,6	157,5	- 3,7 %	- 1,9 %
03 - Caisse des retraites de l'imprimerie nationale	0	0	0	0,0 %	0,0 %
04 - Caisse des retraites des régies ferroviaires d'outre-mer	2,8	2,4	2,4	- 14,3 %	0
07 - Versements liés à la liquidation de l'ORTF	0,30	0,30	0,30	0	0
TOTAL	6 451,6	6 320,3	6 253,0	- 3,1 %	- 1,1 %

⁽¹⁾ Les montants des crédits en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP) sont identiques.

⁽²⁾ Congés de fin d'activité et compléments de retraite dans le secteur du transport routier et pensions des anciens agents des chemins de fer d'Afrique du Nord et d'outre-mer et des anciens agents de certains chemins de fer secondaires.

Source : commission des finances du Sénat (à partir du rapport annuel de performances pour 2014 et du projet annuel de performances pour 2016)

3. Une budgétisation dépendante d'hypothèses portant sur les principaux paramètres des régimes

La révision à la baisse des crédits demandés pour 2017, par rapport aux crédits inscrits en loi de finances initiale pour 2016, s'explique par trois facteurs principaux.

a) *La faible revalorisation du montant des pensions de retraite prévue en 2017*

La revalorisation des pensions serait de + 0,6 %, compte tenu de la prévision d'inflation (+ 0,8 %). Cette programmation tient compte de la réforme des modalités de revalorisation des prestations sociales, dont les retraites, inscrite dans les projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale pour 2016.

À compter de 2016, la revalorisation des prestations de retraite s'effectue en effet sur la base de l'évolution des prix hors tabac constatée sur les douze derniers mois, et non plus sur celle de l'inflation prévisionnelle à laquelle pouvait être appliqué un mécanisme correctif au titre de l'année précédente (cf. encadré *supra*). Il faut ajouter que cette revalorisation interviendra au 1^{er} octobre 2017 ce qui allège ses effets, déjà limités, en année pleine.

On doit observer que le ralentissement de l'inflation dans les années récentes a pesé sur les dépenses des régimes dans la mesure où **les pensions de base n'ont fait l'objet depuis trois ans que d'une revalorisation de 0,1 %**.

À titre de rappel, les hypothèses d'inflation ayant servi de base à la programmation triennale des finances publiques ont été de 1,75 % par an.

La revalorisation des pensions en 2014 et 2015 et depuis la réforme de 2016

Aux termes de la loi du 21 août 2003, le coefficient de revalorisation des pensions est égal à **l'évolution prévisionnelle des prix hors tabac pour l'année N, corrigé, le cas échéant, de la révision de la prévision d'inflation de l'année N-1** telle que figurant dans le rapport économique, social et financier (RESF) annexé au projet de loi de finances de l'année N.

Entre 2009 et 2013, la revalorisation de l'ensemble des pensions est intervenue au **1^{er} avril de chaque année** et non plus au 1^{er} janvier. La revalorisation pour l'année N était égale à la prévision d'inflation établie par la Commission économique de la Nation, ajustée sur la base de l'inflation définitive constatée pour N-1 (connue en avril N de manière définitive).

En application de la **loi du 20 janvier 2014** « garantissant l'avenir et la justice du système de retraites », la revalorisation de l'ensemble des pensions (hors minimum vieillesse et majoration pour tierce personne) doit désormais intervenir au **1^{er} octobre de chaque année**¹.

Dans ces conditions, **aucune revalorisation n'est intervenue en 2014** compte tenu de l'application du correctif destiné à compenser les effets d'une surestimation du rythme de l'inflation en 2012 (0,7 effectif contre une prévision de 1,2 %) dans un contexte où cet écart s'était révélé juste égal à l'inflation prévue dans le rapport économique social et financier annexé au projet de loi de finances de l'année (0,5 %).

Compte tenu des prévisions d'inflation, **les pensions de retraite ont été revalorisées de 0,1 % au 1^{er} octobre 2015**, soit la prévision d'inflation pour 2015 telle que figurant dans le RESF annexé au projet de loi de finances pour 2016, car le gel initialement prévu lors de l'élaboration de la loi de financement rectificative pour la sécurité sociale de juillet 2014 a conduit à ne pas appliquer le correctif entre l'inflation prévisionnelle de 2014 et l'inflation définitive constatée.

Compte tenu du nouveau calendrier d'application des revalorisations des pensions, l'effet en année pleine de la revalorisation des pensions en 2015 peut être estimé à un équivalent-revalorisation entre 0,015 et 0,025 %.

Les **articles 33 du projet de loi de finances et 57 du projet de loi de financement de la sécurité sociale** pour 2016 ont apporté de nouvelles évolutions. Ils prévoient d'harmoniser et de simplifier les règles de revalorisation de l'ensemble des prestations sociales, y compris des pensions de retraite. Ainsi, les pensions de retraite demeureront revalorisées au 1^{er} octobre de chaque année mais **cette revalorisation se fondera désormais sur l'évolution des prix hors tabac constatée en moyenne annuelle sur les douze derniers mois disponibles**. En cas d'évolution négative des prix, une **règle de « bouclier »** garantira le maintien des prestations à leur niveau antérieur. Compte tenu de ces nouvelles règles et de l'hypothèse d'inflation retenue dans le projet de loi de finances pour 2016, les pensions de retraite devaient être revalorisées de **0,6 % au 1^{er} octobre 2016**. Or, les évolutions réelles de l'indice des prix ont conduit à l'absence de toute revalorisation des pensions à cette échéance.

b) La baisse du volume des prestations servies

Elle toucherait principalement les régimes dits « fermés »² – tels que les régimes des mines, de la SEITA et des régies ferroviaires d'outre-mer – sous l'effet de la décroissance de leurs effectifs de pensionnés.

Le régime des mines devrait notamment perdre environ 10 000 pensionnés entre 2016 et 2017, comme pour 2016 (- 3,4 %).

Le total des subventions prévues en 2017 au titre du programme 195 « Régimes de retraite des mines, de la SEITA et divers » qui porte le financement de ces régimes baisserait ainsi de 81,1 millions d'euros par rapport à la prévision pour 2016 et de 134,1 millions d'euros par rapport à l'exécution 2015. Comme on l'a indiqué, ce sont ces économies qui

¹ En pratique, compte tenu des délais de paiement, le versement effectif de la pension revalorisée n'intervient qu'en novembre, dans la plupart des cas.

² Un régime de retraite est dit « fermé » lorsqu'il n'accueille plus aucun nouvel affilié.

déterminent la réduction des crédits consacrés au financement des régimes spéciaux.

Cependant, d'autres régimes verraient leurs bénéficiaires diminuer.

Il en va ainsi du régime des marins qui perdrait quant à lui 1 % de ses pensionnés, comme celui de la SNCF.

Le seul régime connaissant une hausse de ses bénéficiaires serait celui de la RATP (+ 0,6 %).

On observe que la diminution du nombre des bénéficiaires n'a pas de prolongement à due proportion sur l'évolution des charges d'équilibrage de chaque régime, qui obéit à d'autres paramètres, dont l'évolution des produits de cotisations.

c) Les effets des réformes des retraites de novembre 2010 et janvier 2014¹

L'année 2017 est la première année d'application du relèvement progressif des bornes d'âge de départ en retraite (+2 ans) prévu par la **loi de novembre 2010**. Son effet est imperceptible dans la programmation budgétaire pour 2017 dans la mesure où son évaluation lors de cette première année d'application est à peu près hors d'atteinte.

Pour la réforme de 2014, son principal effet sur le budget pour 2017 provient de la **hausse progressive des parts salariale et patronale des cotisations d'assurance vieillesse** de 0,30 point chacune entre 2014 et 2017, transposée aux régimes de retraite de la SNCF et de la RATP², les effets des autres dispositions de cette dernière réforme visant à modifier les comportements de départ en retraite ne devant intervenir que de façon retardé tandis que l'essentiel des incidences du report de la date de revalorisation des pensions d'avril à octobre a été acquis la première année d'application de cette modification.

La hausse des taux de cotisations salariales et patronales entre 2014 et 2017 s'ajoute aux hausses déjà prévues dans le cadre de la réforme de 2008. Par conséquent, les taux de cotisation applicables aux salariés dans les régimes de retraite de la RATP et de la SNCF augmentent en 2017. L'augmentation du taux des cotisations salariales dans les régimes de la SNCF et de la RATP, qui est très contrastée entre les deux régimes, permet de limiter l'impact de la réduction du nombre des cotisants sur les recettes de la SNCF et entraîne une légère hausse des cotisations sociales perçues par la caisse de la RATP avec une hypothèse de maintien du nombre des cotisants.

¹ Loi n° 2010-1330 du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites et loi n° 2014-40 du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraites.

² Décrets n° 2014-668 du 23 juin 2014 relatif au régime spécial de retraite de la RATP et n° 2014-772 du 27 juin 2014 relatif au régime spécial de retraite du personnel de la SNCF.

Dans le régime de la SNCF, la hausse des taux de cotisations salariales est forte en 2017 (+ 3,9 %). De leur côté, les cotisations des employeurs se réduisent de 0,5 %. Les cotisations sociales employeurs bénéficient de la réduction du taux T1 de cotisation qui s'ajuste à mesure que les taux des cotisations salariales se rapprochent de ceux du régime général. Dans ces conditions, selon la réponse transmise au questionnaire de votre rapporteur spécial, le produit des cotisations sociales accuserait une baisse de 2,6 %.

Dans le régime de la RATP, le taux des cotisations salariales progresse de 1,2 % les cotisations patronales suivant une très légère hausse. Les recettes issues des cotisations sociales progresseraient de 10,8 millions d'euros.

Taux de cotisations d'assurance vieillesse dans les régimes de la SNCF et de la RATP et dans le régime général

	2013	2014	2015	2016	2017
SNCF					
Taux de cotisations salariales	7,85%	8,05%	8,15%	8,20%	8,52%
Taux de cotisations patronales	34,46%	35,18%	35,58%	35,84%	35,67%
<i>dont taux T1*</i>	23,11%	23,60%	23,86%	24,03%	23,82%
<i>dont taux T2*</i>	11,35%	11,58%	11,72%	11,81%	11,85%
RATP					
Taux de cotisations salariales*	12%	12,20%	12,30%	12,35%	12,50%
Taux de cotisations patronales	18,06%	18,45%	18,71%	18,76%	18,82%
Régime général					
Taux de cotisation salariale***	6,85%	7,05%	7,15%	7,25%	
Taux de cotisation patronale***	10,00%	10,20%	10,30%	10,40%	

* Le taux de cotisation à la charge de la SNCF en tant qu'employeur est la somme de deux composantes : le taux T1 est déterminé afin de couvrir, déduction faite des cotisations salariales, le montant qui serait dû si les salariés relevaient du régime général et des régimes de retraite complémentaires obligatoires ; le taux T2 est destiné à contribuer forfaitairement au financement des droits spécifiques de retraite du régime spécial.

** Cotisations base + AGIRC-ARRCO

** Cotisations plafonnée et déplafonnées au régime de base (hors AGIRC-ARRCO)

Source : commission des comptes de la sécurité sociale

En outre, l'ensemble des régimes, y compris les régimes « fermés », se sont vus appliquer le **report de la date de revalorisation des pensions de retraite du 1^{er} avril au 1^{er} octobre**.

Cette mesure a produit de substantielles économies l'année de sa mise en œuvre mais, depuis, son effet est stabilisé (hors nouvelles pensions liquidées pour lesquelles il est possible de faire ressortir un effet marginal).

Cette inertie des incidences de la réforme peut être illustrée à partir de son impact sur les charges du régime de la RATP sont récapitulés dans le tableau et le graphique ci-dessous.

L'impact du décalage de la revalorisation des pensions du 1^{er} avril au 1^{er} octobre sur les prestations à verser par la CRP RATP lié au décret du 19 mars 2014

Année	Besoin de financement en millions d'euros courants		
	Scénario avec revalorisation au 1 ^{er} avril	Scénario avec revalorisation au 1 ^{er} octobre	Écart
2017	733,0	722,6	-10,5
2018	773,1	762,2	-10,9
2019	795,3	794,1	-11,2
2020	805,3	793,9	-11,4

La mesure conduit à une économie de 10,5 millions d'euros en 2017 sans modification significative par rapport aux années antérieures et sans perspective franche d'économies pour les années à venir, constats cohérents avec l'effet essentiellement transitoire du changement intervenu.

Observation n° 1 : après avoir fortement augmenté entre 2006 et 2012, la tendance à la baisse, des concours de l'État au financement de la mission « Régimes sociaux et de retraite », déjà observée en 2015 et 2016, se confirme en 2017. Sous l'effet de la faible inflation et de la baisse du nombre de pensionnés dans les régimes « fermés », les subventions d'équilibre versées par l'État diminueraient de 1,1 % en 2017 par rapport à 2015 et de 3,1 % par rapport à l'exécution 2015, pour s'établir à 6,25 milliards d'euros. Elles représentent 0,27 point de PIB.

B. UNE BUDGÉTISATION RESPECTANT LA PRÉVISION DE STABILISATION DU TRIENNAL 2015-2017

Les crédits demandés en 2017 au titre de la mission « Régimes sociaux et de retraite » respectent le plafond fixé à 6,396 milliards d'euros par la loi de programmation des finances publiques couvrant la période 2014-2019. Cette dernière prévoit en effet une baisse de 0,3 % des crédits de la mission sur le triennal 2015-2017.

L'écart de 2,3 % entre le plafond prévu par la loi de programmation et le montant inscrit dans le projet de loi de finances pour 2017 provient

principalement de la différence entre les niveaux d'inflation retenus lors de l'élaboration du triennal et l'inflation constatée effectivement. Au total, depuis trois ans, les pensions n'auront été revalorisées que de 0,1 % alors que l'inflation annuelle prévue pour construire le triennal était de 1,75 %.

Dépassement et respect des dernières lois de programmation

(en millions d'euros de crédits de paiement)

	2013	2014	2015	2016	2017
Triennal 2013-2015*	6 540	6 755	6 840		
<i>Au format 2014</i>		6 755			
Triennal 2015-2017*			6 414	6 396	6 396
Exécution 2013	6 438				
Exécution 2014		6 506			
Exécution 2015			6 414		
PLF 2016				6 320	
PLF 2017					6 253

* Programmation initiale, à périmètre courant.

Source : commission des finances du Sénat (à partir des données des rapports annuels de performances pour 2013 et 2014, des lois de programmation pour 2012-2017 et pour 2014-2019 et du projet de loi de finances pour 2016)

Observation n° 2 : le plafond de crédits fixé par la loi de programmation des finances publiques 2014-2019 est respecté. **Le montant inscrit dans le présent projet de loi de finances est inférieur de 1,2 % au plafond du triennal**, ce qui crédibilise l'objectif de stabilisation des dotations d'équilibre de l'État aux régimes spéciaux de retraite à l'horizon 2017 mais doit aussi s'apprécier en fonction du différentiel entre l'inflation servant de base à la programmation pluriannuelle et celle effectivement constatée.

C. LA PARTICIPATION DES CAISSES DES RÉGIMES SPÉCIAUX AUX EFFORTS DE MAÎTRISE DE LA DÉPENSE

1. Des objectifs de diminution des frais de fonctionnement et des effectifs

En contrepartie du financement par la solidarité nationale des déficits structurels des régimes spéciaux, le Gouvernement a renforcé l'encadrement des frais de gestion des différentes caisses dans le cadre des conventions d'objectifs et de gestion (COG). Il est ainsi demandé à l'ensemble des organismes de sécurité sociale, dont les caisses gestionnaires

de régimes spéciaux, de **réduire de 15 % leurs frais de fonctionnement sur quatre ans et de 2 % à 2,5 % leurs effectifs par an.**

S'agissant de la caisse de retraite du personnel de la SNCF, la COG 2014-2017 prévoit une baisse d'environ **2 millions d'euros** des dépenses de fonctionnement (hors personnel) sur la période. Le projet annuel de performances de la mission « Régimes sociaux et de retraite » fixe ainsi un objectif de stabilisation du ratio mesurant les dépenses de gestion pour un euro de prestations servies à 0,43 centime, niveau atteint en 2015. Toutefois, la prévision actualisée pour 2016 indique que les coûts de gestion, y compris charges de personnel, devraient augmenter en raison de la hausse du coût moyen par agent ce qui conduit à quelques doutes sur l'atteinte de l'objectif.

Une augmentation des coûts de gestion de la caisse de retraite du personnel de la RATP est intervenue ces dernières années (+ 4,6 % entre 2014 et 2015) en lien avec des investissements (informatiques, plateforme téléphonique...) prévus par la COG.

Coûts de gestion de la caisse de retraite de la RATP

(en millions d'euros)

Année	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Coûts de gestion	6,59	6,22	5,8	5,585	5,535	5,79

Les coûts ont poursuivi leur progression en 2016 où ils devraient atteindre 6,45 millions d'euros. Au-delà, il serait souhaitable que la nouvelle convention puisse traduire les effets des investissements réalisés par des économies que la cible de coût pour 2017 n'exteriorise pas encore.

En tant qu'opérateur de l'État, l'ENIM est également soumis à un encadrement de ses dépenses de fonctionnement. Ces dernières années, **effectifs ont diminué, de 16 % depuis 2011** (344 équivalents temps pleins en 2015). En 2016, une suppression de 8 équivalents temps plein travaillés (ETPT) était à nouveau prévue. Elle se poursuivrait l'année prochaine (- 7 ETPT). Dans ce contexte, la masse salariale a continué d'augmenter en raison de la proportion plus importante de cadres de catégorie A, qui assurent de nouvelles missions développées par la caisse (relation précontentieuse, maîtrise des risques, lutte contre la fraude). Pour 2016, une nouvelle augmentation est prévue mais une baisse des dépenses de personnel devrait se produire en 2017 (- 0,33 %). La **subvention pour charges de service public versée à l'ENIM** devrait s'élever à **10,89 millions d'euros en 2017** en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, soit une **hausse de 10,7 %** par rapport à l'exercice 2016. La subvention est loin de couvrir les charges de gestion de l'ENIM si bien que le fonds de roulement

de l'établissement est amplement sollicité. **Un prélèvement de 8,7 millions a été opéré en 2015 et il serait suivi d'un autre, de 26,9 millions en 2016.**

Par ailleurs, la gestion des prestations d'assurance vieillesse du régime des mines est déléguée à la Caisse des dépôts et consignations, qui est rémunérée à ce titre par la Caisse autonome de sécurité sociale dans les mines (CASSM). La dernière COG entre la Caisse des dépôts et consignations et l'État prévoit une diminution des frais de gestion de 13 % entre 2011 et 2015. La gestion du régime de la SEITA est quant à elle déléguée à l'association pour la prévoyance collective (APC) depuis 1995.

Évolution des dépenses de gestion des principaux régimes spéciaux de retraite

		2013	2014	2015	Prévision 2016	Cible 2017
SNCF	Coûts de gestion	23,6	22,5	22,9	23,1	< 23,8
	Ratio*	0,44	0,42	0,43	0,43	< 0,43
RATP	Coûts de gestion	5,59	5,54	5,80	6,45	< 6,453
	Ratio*	0,54	0,53	0,55	0,59	< 0,56
ENIM	Coûts de gestion	9,2	8,9	8,8	9,4	9,0
	Ratio*	0,84	0,81	0,82	0,89	0,84
Mines**	Coûts de gestion	21,0	20,5	19,8	19,0	18,3
	Ratio*	1,25	1,27	1,27	1,26	1,23
SEITA***	Coûts de gestion	0,34	0,30	0,27	0,27	0,34
	Ratio*	0,20	0,18	0,16	0,17	0,20

* Ratio : dépenses de gestion pour un euro de prestations servies

** Rémunération versée à la Caisse des dépôts et consignations pour la gestion

*** Rémunération versée à l'Association pour la prévoyance collective pour la gestion

Source: rapport annuel de performances de la mission "Régimes sociaux et de retraite" annexé au projet de loi de finances pour 2016

Dans l'ensemble, les résultats observés ces dernières années dans les différentes caisses illustrent la difficulté de ces régimes à concilier maîtrise des coûts de gestion et amélioration de la qualité du service rendu aux assurés. Les objectifs de dépenses sont couramment dépassés, la rémunération payée à la Caisse des dépôts et consignations pour sa gestion du régime des mines faisant exception.

Alors que la programmation budgétaire tablait régulièrement sur des économies, le **coût total de la gestion des régimes de la SNCF, de la RATP, des marins, des mines et de la SEITA** devant de 61,2 millions d'euros en 2015 à **58,2 millions en 2016, la programmation pour 2017 cible des performances plus réalistes compatibles avec une stabilisation globale des coûts de gestion.**

2. Le changement des modalités de versement des pensions de la SNCF

Selon les règles actuellement en vigueur, les pensions de retraite du régime de la SNCF font l'objet d'un versement trimestriel, au premier jour ouvrable de chaque trimestre civil. En cas de décès d'un assuré, les montants de pension versés ne donnent pas lieu à restitution. L'application de cette règle dans le cadre de versements par trimestre d'avance entraîne un surcroît de dépenses important pour le régime.

À compter du 1^{er} janvier 2016, le décret n° 2015-539 du 15 mai 2015 prévoit la mise en place d'un **versement mensuel des pensions par la caisse de retraite du personnel de la SNCF**. Cette mesure devrait permettre de réaliser 15 millions d'euros d'économies.

Observation n° 3 : comme les autres organismes de sécurité sociale, **les caisses de retraite des régimes spéciaux** sont incitées à participer à l'effort de maîtrise de la dépense publique. Dans le cadre des conventions d'objectifs et de gestion, elles **se voient assigner des objectifs de réduction de l'ordre de 15 % de leurs dépenses de fonctionnement sur la période 2014-2017 et de leurs effectifs de 2 % à 2,5 % par an** qu'elles ont du mal à atteindre

D. UNE CONTRIBUTION DE 6,25 MILLIARDS D'EUROS POUR FINANCER LES DEUX TIERS DES PRESTATIONS DE RETRAITE PRÉVUES EN 2017

1. Une subvention de l'État qui couvre en moyenne 68 % des charges des régimes spéciaux

Malgré le léger recul de la participation de l'État en 2015 et en 2016, ses dotations continuent de représenter une part prépondérante des ressources des régimes spéciaux de la présente mission.

Au total, **les subventions d'équilibre de l'État permettront de couvrir en moyenne 68 % des prestations de retraite versées par les principaux régimes spéciaux** de la mission en 2017. **La masse totale des prestations versées y atteint environ 9,2 milliards d'euros** (0,4 point de PIB).

Cette contribution est élevée mais elle est inférieure à la contribution de l'État à l'équilibre du régime de pensions dans la fonction publique d'État qui atteint 75 %. Cet écart ne manque pas de logique dans la mesure où les régimes spéciaux disposent de trois sources de financement : les cotisations des salariés et des employeurs et la subvention d'équilibre de l'État, quand,

dans le régime de la fonction publique l'État apporte le seul financement complémentaire aux cotisations des salariés.

Le poids de la subvention de l'État diffère d'un régime à l'autre : il couvre quasiment la totalité des pensions versées par le régime de la SEITA - qui ne compte plus que 11 cotisants - et environ 60 % de celles versées par les caisses de retraite de la SNCF et de la RATP.

Le régime de retraite des marins connaissant quant à lui une lente érosion du nombre de ses cotisants, le poids de la subvention de l'État se situe entre 80 % et 85 % depuis 2012.

Pour mémoire, l'État a l'**obligation juridique** d'équilibrer financièrement les régimes de retraite de la SNCF, de la RATP et de la SEITA. En revanche, les subventions d'équilibre aux régimes des mines et des marins sont versées au titre de la solidarité nationale et n'ont pas de caractère obligatoire.

Taux de couverture des prestations de retraite des principaux régimes spéciaux par la subvention d'équilibre de l'État

(en millions d'euros)

	Réalisé 2015	PLF 2016	PLF 2017
Régime des mines			
Prestations vieillesse	1 563,3	1 498,3	1 437,5
Subvention de l'Etat	1 343,0	1 263,7	1 215,7
Ratio subvention / prestations	86,0%	84,0%	84,6%
Régime de la SEITA			
Prestations vieillesse	166,8	163,7	157,8
Subvention de l'Etat	163,8	163,0	157,5
Ratio subvention / prestations	98,0%	100,0%	99,8%
Régime des marins			
Prestations vieillesse	1 067,40	1 053,10	1 042,20
Subvention de l'Etat	853,00	824,80	828,20
Ratio subvention / prestations	80,0%	78,3%	79,5%
Régime de la SNCF			
Prestations vieillesse	5 288,7	5 262,4	5 284,4
Subvention de l'Etat	3 281,3	3 234,2	3 253,1
Ratio subvention / prestations	62,0%	61,5%	61,6%
Régime de la RATP			
Prestations vieillesse	1 058,9	1 096,4	1 135,1
Subvention de l'Etat	618,3	647,7	680,6
Ratio subvention / prestations	58,0%	59,1%	60,0%
Total	68%	68%	68%

Source : réponse de la direction du budget au questionnaire de votre rapporteur spécial

2. Une justification par l'état des équilibres démographiques des régimes spéciaux mais qui est loin d'épuiser les raisons des soutiens nécessaires à leur financement

a) Un rapport démographique dégradé

Le taux élevé de la contribution de l'État aux dépenses des régimes spéciaux peut se justifier par la dégradation de la situation démographique de ces régimes.

Cependant, le jeu de la compensation démographique montre que les avantages réservés par les régimes spéciaux à leurs affiliés sont la cause principale des soutiens que l'État finance à travers la mission.

Les régimes spéciaux financés par la présente mission connaissent **une situation démographique dégradée**, qui se manifeste par un ratio entre cotisants et retraités plus faible que dans le régime général d'assurance vieillesse et dans celui de la fonction publique d'État.

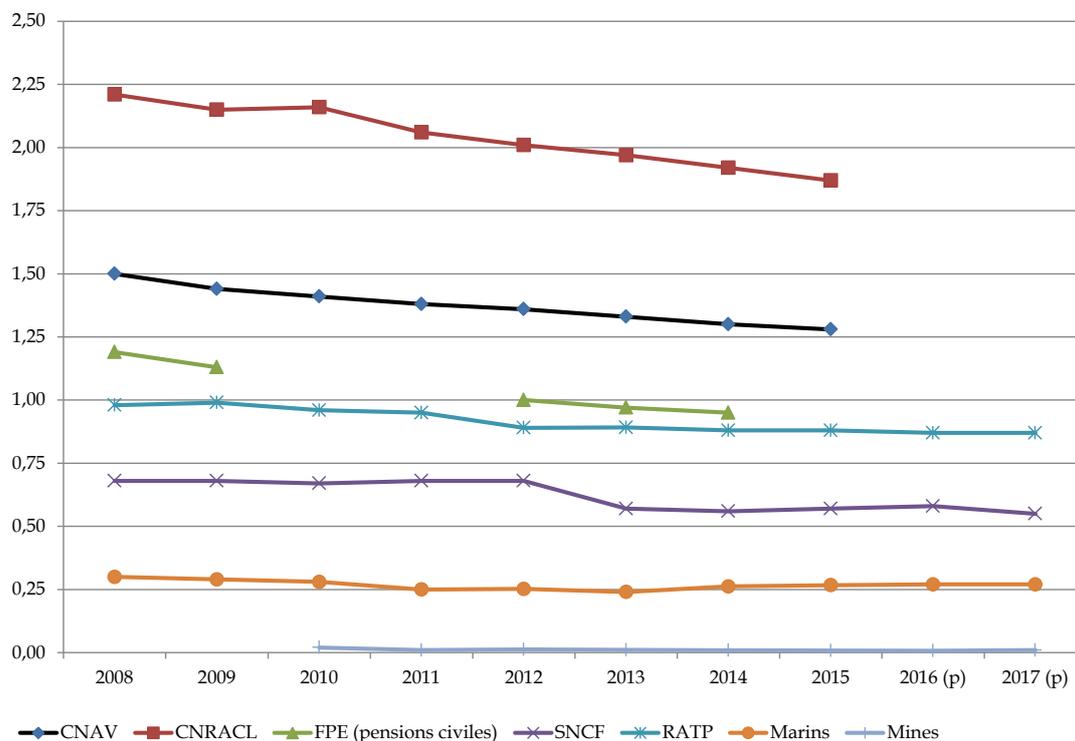
Parmi les régimes encore ouverts, le régime des marins comptait en 2015 seulement 0,27 cotisant pour un retraité (ratio stable en 2017), le régime de la SNCF 0,67¹ cotisant pour un pensionné et le régime de la RATP 0,88 tandis que le ratio démographique est de 1,30 dans le régime général.

Le nombre des cotisants tend à se stabiliser à la RATP mais il baisse régulièrement à la SNCF, de 1,4 % en 2014, 2% en 2015 et, en prévision, de 1,2 % en 2017², soit une réduction nettement plus forte que celle des bénéficiaires de droit direct (- 0,6 %).

¹ Ratio pondéré des pensions de réversion.

² En 2016, la prévision faisait état d'une hausse inhabituelle de 1 % du nombre des cotisants.

Évolution du rapport démographique* dans les principaux régimes de retraite



* Rapport cotisants / bénéficiaires vieillesse. Pour la SNCF, le ratio est pondéré des pensions de réversion.

Source : commission des finances du Sénat (à partir des données du projet annuel de performances pour 2017, du rapport à la commission des comptes de la sécurité sociale de septembre 2016, du recueil statistique de la Caisse nationale d'assurance vieillesse 2013 et du rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique annexé au projet de loi de finances pour 2017)

Observation n° 4 : les subventions versées par l'État représentent 68 % des ressources des régimes spéciaux financés par la présente mission, une part qui demeure stable depuis 2015. Même si le ratio démographique des régimes spéciaux est plus faible que dans les autres régimes, la situation tend à se stabiliser dans les régimes de la RATP et des marins tandis que les effectifs de cotisants diminuent de façon plus importante dans le régime de la SNCF.

Votre rapporteur spécial recommande qu'en complément du rapport démographique, qui mesure la situation à un instant donné, les documents budgétaires permettent de suivre dans le temps un indicateur mesurant le rapport entre le nombre d'années cotisées et le nombre d'années de services de la pension puisque l'un des objectifs des mesures prises pour équilibrer les régimes de retraite est de mieux proportionner le temps passé au travail et celui passé en retraite. Bien entendu, il conviendrait que l'information

donnée sur ce point soit conçue en grandeurs observées mais aussi en grandeurs simulées.

b) Le poids des singularités des régimes spéciaux

En toute hypothèse, **le besoin de financement de ces régimes ne s'explique pas uniquement par leur situation démographique.**

Le fait que les régimes de retraite de la RATP et de la SNCF ait la qualité de contributeurs au mécanisme de « compensation généralisée vieillesse », alors même que d'un point de vue strictement démographique ils connaissent une situation moins bonne que la moyenne, indique que **leur déséquilibre provient également pour une large part de leurs règles spécifiques.**

La compensation généralisée vieillesse est en effet calculée de façon à apprécier la situation démographique comparée des régimes mais aussi leur capacité contributive appréciée en neutralisant l'impact de la diversité des règles de liquidation des pensions.

Si les réformes intervenues depuis 2003 ont tendu à faire converger les règles applicables à ces régimes avec celles du régime général et celui de la fonction publique (voir ci-dessous), des différences subsistent du fait des situations de départ, de l'exclusion des régimes fermés et du régime des marins du mouvement d'harmonisation entrepris et du calendrier d'application des réformes aux régimes spéciaux différée de quatre ans par rapport au rythme imprimé à la convergence entre les règles de la fonction publique et celles du régime général.

Les principales règles dérogatoires applicables aux régimes spéciaux de retraite

Les trois principaux régimes de retraite « ouverts » subventionnés par la mission, à savoir les régimes des retraites des personnels de la SNCF, de la RATP et des marins se caractérisent par **des règles plus avantageuses que celles du régime général** en matière d'âge de départ à la retraite et de liquidation.

Parmi les règles dérogatoires applicables au **régime des marins**, on peut citer :

- l'âge légal d'ouverture des droits à la retraite fixé à **55 ans** (contre 62 ans pour le régime général) ;
- la **liquidation de la pension de retraite sur la base des 3 dernières années** (en fonction du salaire forfaitaire) ;
- l'**absence de mécanisme de décote et de surcote.**

Les régimes spéciaux de la **SNCF et de la RATP** se distinguent quant à eux du régime général par :

- un âge légal d'ouverture des droits de **52 ans progressivement porté à 57 ans pour le personnel roulant** des deux entreprises. L'âge légal d'ouverture des droits est de 57 ans pour les autres catégories de personnels de la SNCF et de 60 ans progressivement porté à 62 ans pour ceux de la RATP ;

- un mécanisme de **bonifications** (validations gratuites de trimestres) pour les personnels recrutés avant la réforme de 2008 ;

- une liquidation de la pension sur la base des **six derniers mois de salaires**.

Par conséquent, **l'âge effectif de départ à la retraite des assurés des régimes spéciaux est sensiblement inférieur à celui observé dans le régime général**.

De plus, l'assiette de liquidation de la pension introduit un écart de rendement entre les cotisations versées dans les régimes spéciaux et celles du régime général.

Depuis 2013, le régime de **la SNCF** est devenu contributeur au titre de ce mécanisme : il devrait ainsi verser 9,6 millions d'euros de compensation en 2015 et près de 10 millions d'euros en 2016. Pour 2017, le montant de la compensation due par la caisse est en baisse (4 millions d'euros).

Le montant de compensation généralisée vieillesse versée par le régime de **la RATP** tend par ailleurs à s'accroître : elle devrait passer de 24,6 millions d'euros en 2013 à 30 millions d'euros en 2017.

Ces charges de compensation sont incluses dans les comptes des régimes et contribuent à la détermination de la subvention versée par la mission.

Pour 2017, les prévisions sur ce point permettent pour les deux régimes de transport terrestre une (modeste) économie de 4 millions d'euros.

Les principaux régimes bénéficiaires de la compensation généralisée vieillesse sont les régimes de retraite des salariés et des exploitants agricoles (Mutualité sociale agricole), le régime social des indépendants, le régime des mines et le régime des marins.

II. DES RÉGIMES SPÉCIAUX « OUVERTS » EN VOIE DE NORMALISATION, DES PERSPECTIVES À MOYEN ET À LONG TERME QUI LAISSENT SUBSISTER DES DÉSÉQUILIBRES MAIS RÉDUITS PAR LES RÉFORMES MISES EN OEUVRE

Les régimes spéciaux ont fait l'objet de plusieurs réformes depuis 2008. Si l'impact des modifications intervenues en 2008 a suscité des estimations qui en soulignent le poids tout en faisant valoir l'incidence des mesures d'accompagnement alors décidées, pour les réformes ultérieures, leurs effets, hors ceux liés à la hausse des cotisations, sont encore à venir.

Les projections disponibles laissent présager un impact favorable des modifications paramétriques apportées aux régimes spéciaux concernés par les réformes qui devraient soulager la mission dans les exercices budgétaires à venir. Toutefois, un besoin de financement, même réduit,

subsisterait, obligeant la solidarité nationale à continuer de s'exprimer en faveur des régimes spéciaux.

A. UN RAPPROCHEMENT CROISSANT AVEC LES RÈGLES DE DROIT COMMUN

Les réformes des régimes spéciaux ont tendu à les faire converger vers les règles de droit commun mais moyennant des adaptations notables.

Certains régimes ont été exclus d'une partie des réformes pour des raisons tenant à leur situation particulière. Il en est allé ainsi des régimes fermés et du régime des marins.

En outre, l'entrée en vigueur des réformes les plus récentes est progressive si bien qu'elles ne feront sentir leurs effets que dans le temps.

On a pu relever que, de ce point de vue, l'année 2017 présente une particularité notable puisqu'elle est la première année d'application de la réforme de 2010 marquée par le relèvement progressif de l'âge de départ en retraite 2 ans (selon un rythme de quatre mois par génération). Ses effets sont difficilement perceptibles dans le présent projet de loi mais ils monteront en puissance à moyen terme à mesure que les relèvements annuels des bornes d'âge se cumuleront. À l'horizon 2024, l'âge de départ à la retraite aura été relevé de deux ans dans tous les régimes spéciaux.

Quant à la réforme de 2014, si ses dispositions financières ont été appliquées immédiatement, l'autre volet important, concernant la durée de cotisations nécessaires pour disposer d'une retraite à taux plein, ne sera appliquée qu'à partir de 2019.

En bref, pour les deux réformes de 2010 et de 2014, les mesures entrées en vigueur à ce jour porte essentiellement sur les variables financières des régimes que ce soit du côté des recettes avec le relèvement des taux de cotisation ou, du côté des dépenses, avec des modifications apportées au mécanisme d'indexation tandis que leur dimension paramétrique (âge de la retraite, durée de cotisation) entrent en vigueur successivement en 2017 et 2019.

Enfin, il faut rappeler ce qui a déjà été indiqué sur le maintien pour certaines situations de conditions préférentielles généralement liées à l'âge de départ à la retraite.

1. La réforme de 2008 a conduit à une prolongation de la durée d'activité

La réforme de 2008 des régimes spéciaux a été inspirée par le principe d'une harmonisation progressive de leur réglementation avec celle de la fonction publique d'État (les principes de la décote et la surcote, l'allongement de la durée de cotisation, l'indexation des pensions sur les prix et non plus sur

les salaires, la suppression de la mise à la retraite d'office, la possibilité de rachat d'années d'études, de départ pour les agents handicapés, etc.), tout en maintenant pour chacun le principe d'un régime spécifique.

Les contreparties salariales négociées accompagnant la réforme de 2008 des régimes spéciaux de retraite se sont concrétisées à la SNCF et à la RATP par les mesures suivantes : création d'un échelon supplémentaire pour les agents prolongeant leur activité, élargissement de l'assiette du salaire brut liquidable, majorations de traitement liées à la prolongation d'activité, diverses mesures d'accompagnement de fin de carrière et prise en compte de la pénibilité.

Les principaux droits des assurés avant et après la réforme des régimes spéciaux de retraite de la SNCF et de la RATP de 2008 figurent ci-après.

Principaux effets de la réforme des régimes spéciaux de 2008

La durée de cotisation

La **durée de cotisation** nécessaire pour atteindre un taux plein de liquidation a été augmentée si bien que le rendement des cotisations a, toutes choses égales par ailleurs, été réduit. Cette mesure est appelée à entrer en vigueur progressivement.

- **Avant réforme** : 37 ans et demi ;

- **Après réforme** : augmentation progressive de la durée de cotisation pour une pension à taux plein (75 % du salaire de référence) depuis le 1^{er} juillet 2008 pour passer de 150 à 166 trimestres en 2018 (suppression des bonifications). Le nombre de trimestres varie selon la date de naissance et la nature de l'emploi, sédentaire ou agent de conduite. La bonification de 5 ans d'annuités maximum est supprimée pour les agents d'exploitation et de maintenance recrutés après le 1^{er} janvier 2009.

Le choix de l'âge de départ en retraite

- **Avant réforme** : à l'initiative de l'agent ou de l'entreprise ;

- **Après réforme** : à l'initiative de l'agent seulement (la clause «couperet » autorisant l'employeur à recourir à la mise à la retraite d'office a été supprimée).

L'instauration d'une décote et d'une surcote

- **Avant réforme** : ni décote ni surcote ;

- **Après réforme** : décote à partir du 1^{er} juillet 2010 et surcote à partir du 1^{er} juillet 2008 ; les assurés qui cotiseront au-delà de la durée nécessaire pour obtenir le taux plein de 75 % verront leur pension majorée et, à l'inverse, ceux qui cesseront leurs fonctions avant de remplir ces conditions verront leur pension minorée.

L'indexation des pensions

- **Avant réforme** : les pensions évoluent comme les salaires ;

- **Après réforme** : les pensions évoluent comme l'indice des prix à la consommation hors tabac à compter du 1^{er} janvier 2009.

La montée en charge de la réforme a conduit à **une augmentation progressive** de l'âge moyen de départ à la retraite.

Cependant, **le relèvement est resté limité de sorte que** l'âge de départ à la retraite observé dans les régimes spéciaux demeure significativement inférieur à celui observé dans le régime général (63 ans en moyenne en 2014, hors départs anticipé ; 62,3 ans tous départs) et dans la fonction publique de l'État (61,3 ans en moyenne en 2015 ; 62,1 ans pour les personnels sédentaires de la fonction publique de l'État).

Il faut relever néanmoins qu'il apparaît proche de l'âge de liquidation observé chez les fonctionnaires appartenant aux catégories dites « actives » de la fonction publique d'État ou relevant de la CNRACL (par exemple, les policiers, les surveillants de l'administration pénitentiaire, des douanes ou encore les infirmiers n'ayant pas opté pour la catégorie A), qui en raison de leurs conditions spécifiques de travail bénéficient de règles d'âge plus favorables. Ces derniers ont liquidé en moyenne leur pension de retraite à 58 ans dans la fonction publique civile d'État en 2014.

Sous l'effet probable des mesures de la réforme de 2008 alignant progressivement la durée d'assurance applicable dans les régimes spéciaux sur celle de la fonction publique d'État et introduisant un mécanisme de décote et surcote identique, un relèvement des âges de départ s'est produit.

Ainsi, les **agents de la SNCF**, tous personnels confondus, sont partis en moyenne à **56 ans et 4 mois en 2014**, soit environ **trois mois plus tard qu'en 2013**. Cet âge a encore reculé **en 2015**, année où il s'est établi à **56,9 ans**.

Il existe toutefois un écart entre le personnel roulant, dont l'âge de départ moyen se situait à 52 ans et 4 mois, et les autres agents, partis en moyenne à 56 ans et 7 mois. Le premier verra ses bornes d'âge de départ progressivement relevé comme pour les seconds de deux ans entre 2017 et 2021.

Les assurés de l'**ENIM** ont quant à eux liquidé leur pension de retraite en moyenne à 58 ans en 2014 et à 58,3 ans en 2015 ; ce régime n'a pas été concerné par la réforme de 2010 si bien que les perspectives d'âge de retrait d'activité paraissent assez stables.

Le régime de retraite de la **RATP** demeure celui dans lequel l'âge de départ à la retraite est le plus précoce puisqu'il était de **54 ans et 6 mois en 2014**. Celui-ci avait même régressé de cinq mois par rapport à 2013. Pour 2015, un léger relèvement de l'âge de départ a pu être relevé.

Il faut toutefois relever que, selon le Conseil d'orientation des retraites, la réforme de 2008, par l'entrée en vigueur progressive des mécanismes de décote et de surcote qu'elle comportait n'aurait exercé d'effet notable sur l'âge de la retraite qu'à raison des mesures d'accompagnement

alors mises en œuvre, qui, de fait, pour les agents de la SNCF, comportaient une forte incitation à demeurer en activité.¹

2. Les réformes de 2010 et 2014 devraient encore modifier les paramètres des régimes spéciaux concernés

a) L'application à compter de 2017 du relèvement de l'âge de départ à la retraite prévu par la réforme de 2010

Les régimes de retraite des mines, de la SEITA ainsi que les autres régimes de retraite « fermés » ont été exclus des récentes réformes des retraites dans la mesure où la réforme des droits des affiliés cotisants aurait eu un impact très faible voire nul. Le régime de retraite des marins est également resté à l'écart de cette réforme, compte tenu de la forte pénibilité d'une large part des professions affiliées et des difficultés économiques touchant particulièrement le secteur de la pêche.

La loi du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites, transposée par voie réglementaire aux régimes spéciaux de retraite de la SNCF et de la RATP², met en œuvre un processus de convergence avec le régime de la fonction publique. À partir de 2017, l'âge légal de départ à la retraite est progressivement relevé de quatre mois par an.

Pour la **RATP**, il sera de 57 ans pour le personnel roulant et de 62 ans pour les autres catégories de personnel à l'horizon 2024. Pour la **SNCF**, le relèvement des bornes d'âge laissera subsister un écart avec le droit commun (52 ans pour les personnels roulants et 57 ans pour les sédentaires).

b) L'augmentation de la durée d'assurance conditionnant le « taux plein » à partir de 2019

Les principales mesures de la **loi du 20 janvier 2014** garantissant l'avenir et la justice du système des retraites ont également été transposées par décret aux régimes spéciaux de retraite de la SNCF et de la RATP³. Outre les mesures déjà mises en œuvre, en particulier le relèvement des taux de cotisation et le décalage de la date de revalorisation des retraites, restent ainsi à entrer en application:

- l'augmentation progressive de la durée d'assurance requise pour bénéficier d'une pension de retraite à taux plein **ne rentrera en vigueur qu'à compter du 1^{er} juillet 2019**. Elle passera de **167 trimestres** (soit 41 ans et trois trimestres) pour les agents de la SNCF nés entre 1964 et 1965 et pour ceux de la RATP nés entre 1959 et 1960, à **172 trimestres** (43 ans) pour les assurés nés

¹ Document de travail n° 9 examiné lors de la séance plénière du conseil du 25 mai 2016.

² Décrets n° 2011-292 relatif au régime spécial de retraite du personnel de la RATP et n° 2011-291 du 18 mars 2011 relatif au régime spécial de retraite du personnel de la SNCF.

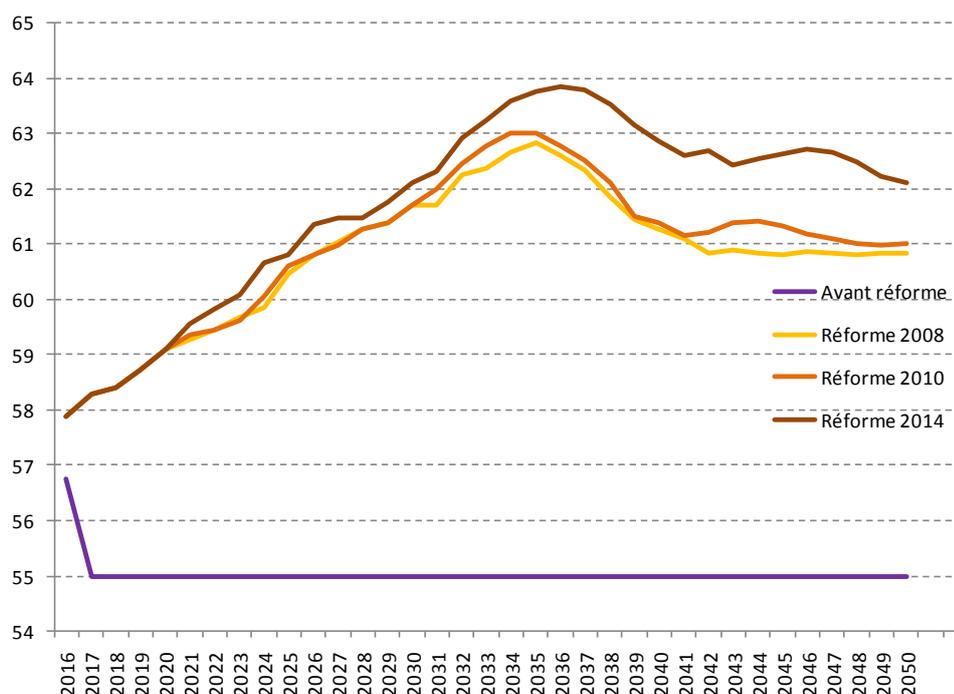
³ Décret n° 2014-712 du 27 juin 2014 relatif au régime spécial de retraite du personnel de la SNCF et décret n° 2014-668 du 23 juin 2014 relatif au régime spécial de retraite du personnel de la RATP.

à partir du 1^{er} janvier 1978 à la SNCF et à partir du 1^{er} janvier 1973 à la RATP. La durée d'assurance sera ainsi identique à celle en vigueur dans le régime général, même si son application sera plus tardive dans le régime de la SNCF ;

- la poursuite de l'alignement des cotisations sur le régime général, dont les conditions pour 2017 ont été exposées, mais qui devrait conduire à des augmentations futures. Le taux de cotisation salariale à la SNCF passerait ainsi progressivement de 8,52 % en 2017 à 10,95 % en janvier 2026.

L'application des dispositions relatives à la durée de cotisation devrait se traduire par une élévation de l'âge de départ en retraite. Le graphique ci-dessous illustre l'ampleur pour la SNCF.

Age moyen au départ en retraite des sédentaires



Déjà relevé en projection du fait des mesures adoptées en 2008, l'âge moyen de départ des agents sédentaires de la SNCF devrait être augmenté à partir de 2021 de près d'un an à l'horizon 2035.

Observation n° 3 : si l'âge de départ à la retraite dans les régimes spéciaux (56 ans et 9 mois à la SNCF et 54 ans et 8 mois à la RATP en moyenne en 2015) demeure significativement inférieur à celui observé dans le régime général, les mesures de convergence, en particulier **l'application à compter de 2017 de la réforme des retraites de 2010**, devraient permettre de réduire un écart qui s'est déjà réduit, mais diversement, ces dernières années.

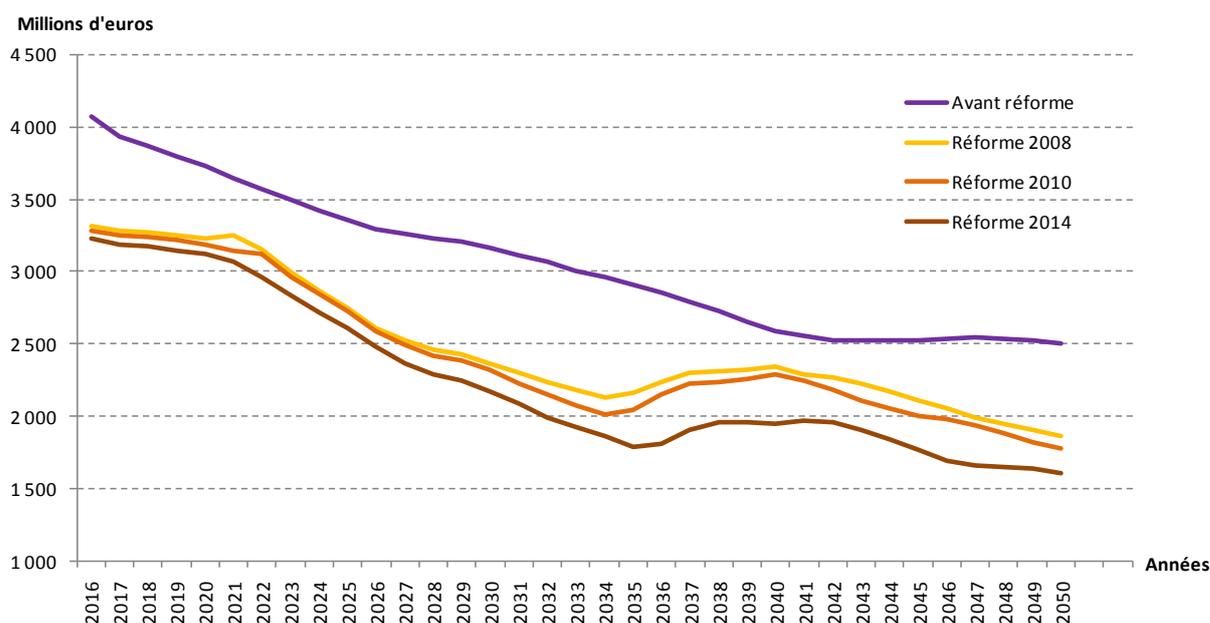
B. LA BAISSÉ GRADUELLE DU BESOIN DE FINANCEMENT DES RÉGIMES SPÉCIAUX

Les différentes réformes touchant les régimes spéciaux ont fait l'objet d'évaluations. Elles attribuent aux réformes un résultat positif en termes de contribution à une meilleure soutenabilité des régimes concernés tout en laissant subsister un besoin d'expression de la solidarité nationale, les régimes n'arrivant pas à l'équilibre.

1. L'impact des réformes sur le régime de la SNCF

a) Un impact important des réformes qui réduiraient le besoin de financement de la caisse

Pour la SNCF, le graphique suivant permet de visualiser les projections jusqu'en 2050 des soldes du régime avant et après les différentes réformes (obtenus par la différence entre la masse des pensions et celle des cotisations hors frais de gestion administrative et de compensations démographiques).



On observe que, tendanciuellement, en dehors de toute réforme du régime, son déséquilibre se serait réduit, conduisant à une détente progressive du besoin d'ajustement financé par la mission « Régimes sociaux et de retraite ».

De l'ordre de **4,1 milliards d'euros en 2016**, il aurait rejoint **3,5 milliards d'euros en 2023** puis, à partir de 2040, **2,5 milliards d'euros**.

La réforme de 2008 se traduirait par une amélioration supplémentaire du solde proche de **750 millions d'euros** qui suivrait un profil temporel singulier. Les économies s'amplifieraient au milieu des années 2020 pour se réduire dans les années 2034-2045 et reprendre un peu de volume au-delà. Pour 2017, dans ces projections, le **déficit serait de l'ordre de 3,25 milliards d'euros, montant vérifié en pratique** contre un déficit sans réforme de l'ordre de 3,9 milliards d'euros.

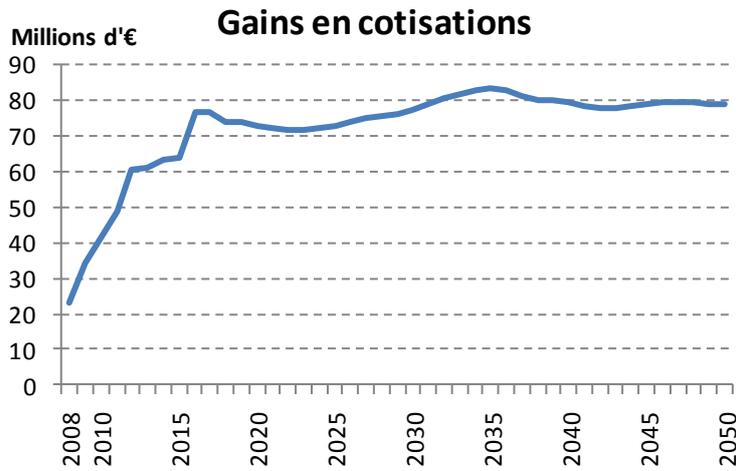
En **2023**, il pourrait être de **2,8 milliards d'euros** pour atteindre un premier creux en 2034 (autour de 2,2 milliards d'euros) et, après un léger ressaut jusqu'en 2042, s'infléchir à nouveau pour se situer **sous le seuil des 2 milliards d'euros** en fin de période de projection.

La réforme de 2010 exerce des effets plus modérés à l'inverse de la dernière réforme en date, celle de 2014, qui, peu économe en début de période, fait gagner au régime de 200 à 300 millions d'euros à partir des années 2030.

Au total, sous l'effet cumulé de la réduction spontanée du déséquilibre du régime et des différentes réformes, **le besoin de financement du régime de la SNCF, et par conséquent de subventionnement du régime par la mission, se réduirait pour atteindre un niveau inférieur de l'ordre d'un milliard d'euros en 2020, de 1,9 milliard d'euros en 2030, de 2 milliards d'euros en 2040 et de 2,5 milliards d'euros en 2050.**

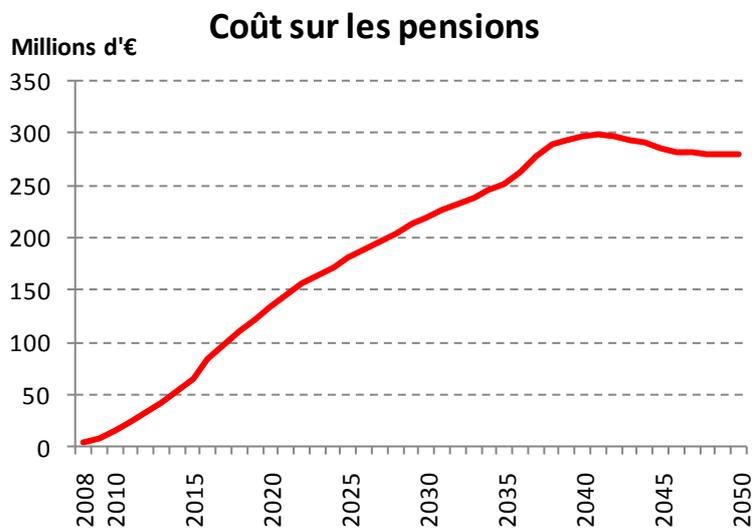
Il est intéressant d'observer que **ce redressement interviendrait en dépit d'un renversement des effets sur la caisse des retraites des mesures accompagnant la réforme de 2008 qui ont exercé un effet prépondérant dans les années immédiatement postérieures à la réforme sur le maintien en activité des agents.**

Le bilan de ces mesures pour le régime est illustré par les graphiques ci-après. Le gain en cotisations a été fort et immédiat, le niveau des cotisations étant relevé de près de 75 millions d'euros à l'horizon 2015.



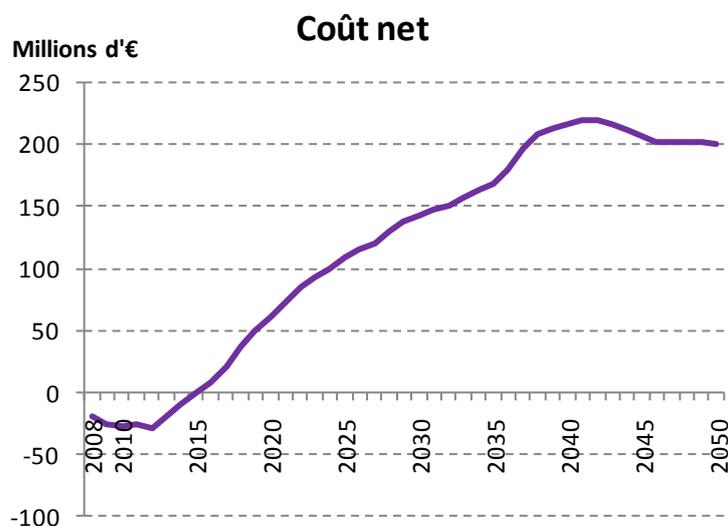
Source : réponse au questionnaire de votre rapporteur spécial

En revanche, l'impact sur les dépenses a été plus progressif en raison de l'extension séquentielle des mesures de revalorisation aux différentes générations partant en retraite.



Source : réponse au questionnaire de votre rapporteur spécial

Dans ces conditions, les mesures d'accompagnement alors mises en œuvre qui avaient soulagé le besoin de financement du régime jusqu'en 2015 commenceraient à le dégrader au-delà.



Source : réponse au questionnaire de votre rapporteur spécial

À l'horizon 2020, le déficit résultant de ces mesures atteindrait 50 millions d'euros. Il serait porté à 200 millions d'euros en 2040.

b) Une projection tribulaire d'hypothèses lourdes

Néanmoins, outre que ces projections sont tributaires d'hypothèses fortes sur les variables déterminant l'équilibre du régime, il faut relever le maintien tout au long de la projection d'un déficit. Si sa réduction conduirait à une amélioration du solde budgétaire, sa persistance traduirait la pérennité d'une charge budgétaire assumée par la collectivité nationale pour financer le régime de retraite des entreprises du rail.

Parmi les variables majeures commandant l'évolution prévisible du besoin de financement de la caisse figure la masse salariale. Les hypothèses posées en ce domaine sont les suivantes. L'évolution annuelle du salaire moyen par tête est fonction de l'âge des individus.

Les hypothèses suivantes ont été retenues.

Avant réforme

Age	<=34	35-44	45-49	50-54	55-59	60+
Sédentaires	3,20%	2,60%	2,00%	2,00%	0,70%	0,70%

Age	<=34	35-44	45-49	50-54	55-59	60+
Agents de conduite	4,80%	2,40%	2,20%	1,00%	1,00%	1,00%

Réformes de 2008, 2010 et 2014

Age	<=34	35-44	45-49	50-54	55	56	57	58	59	60+
Sédentaires	3,20%	2,60%	2,10%	2,10%	1,20%	2,00%	2,00%	2,00%	1,20%	0,70%

Age	<=34	35-44	45-49	50-54	55	56	57	58	59	60+
Agents de conduite	4,80%	2,60%	2,50%	1,70%	2,50%	2,50%	1,70%	1,50%	1,00%	1,00%

On relève que les réformes se traduiraient par une progression plus forte des salaires par tête que dans une situation sans réforme, du fait des mesures d'accompagnement prises alors.

Par ailleurs, le salaire par tête suivrait une tendance assez dynamique, favorable à l'équilibre du régime. Cette particularité serait quelque peu contrebalancée par une réduction du nombre des cotisants qui évoluerait comme suit.

2015	2016	2017	2018	2019	2020	>=2021
-1,95%	-0,95%	-1,18%	-1,40%	-0,88%	-1,00%	0,00%

On remarque que les gains de productivité associés à la réduction des effectifs seraient modérés, tout dépendant alors de la génération de revenus par l'entreprise. Dans ces conditions, la vérification des hypothèses selon lesquelles les équilibres de la caisse, et par conséquent, la sollicitation de l'État sont calculées, est suspendue à la capacité de SNCF Mobilités de générer un chiffre d'affaires suffisant. Or, à l'évidence, la perspective d'une ouverture à la concurrence du transport de voyageurs constitue un défi de ce point de vue. À cet égard, l'année 2016 a été marquée par des étapes importantes qu'il convient de mentionner. S'agissant des services intérieurs sur le réseau ferré national, si SNCF Mobilités dispose toujours d'un monopole légal pour le transport de voyageurs, à terme, ce marché sera également ouvert à la concurrence sous l'impulsion européenne. En effet, le pilier politique du quatrième paquet ferroviaire, qui a fait l'objet d'un accord informel le 28 avril 2016 et devrait être adopté, en principe, à la fin de l'année 2016, prévoit l'ouverture à la concurrence des services commerciaux d'ici décembre 2020 et des services conventionnés d'ici fin 2023.

Interrogé sur les perspectives ouvertes par ces évolutions, le Gouvernement a reconnu que *l'ouverture prochaine à la concurrence ... modifiera profondément le contexte dans lequel SNCF Mobilités réalise ses activités de transport de voyageurs* et a indiqué que *d'ores et déjà, face à l'exacerbation de la concurrence intermodale, SNCF Mobilités est incitée à améliorer son efficacité industrielle et, par conséquent, met en œuvre différents plans de performance visant à augmenter sa compétitivité et son efficacité : réduction des frais de structure, accroissement de la*

productivité, meilleure allocation de ses ressources... C'est également dans cette perspective de concurrence intermodale accrue que SNCF Mobilités développe de nouveaux services low cost, tels que Ouigo, qui lui permettent de proposer à ses clients une offre plus attractive en matière de prix. L'ensemble de ces efforts devraient lui permettre, à terme, d'être préparée pour faire face à l'ouverture à la concurrence intra-modale.

Votre rapporteur spécial ne peut que souligner la cohérence de la réponse ministérielle dont la mise en œuvre pratique conditionnera la validité des projections de besoin de financement de la CPRP-SNCF.

2. L'impact des réformes sur le régime de la RATP

Quant à la RATP, le tableau ci-dessous montre que les effets de la réforme de 2010 du régime de retraite spécial de la RATP applicable à partir du 1^{er} janvier 2017 ne commenceraient à se produire qu'à partir de 2019, date à laquelle le montant des prestations serait inférieur à son niveau sans réforme.

Simulation des réformes de 2008 et 2010 sur les prestations versées par CRP-RATP

(en millions d'euros constants 2011)

Année	Avant réforme des droits 2008 (1)	Après réforme des droits 2008 (2)	Écart (2) - (1)	Après réforme des droits 2010 (3)	Écart (3) - (2)	Écart (3) - (1)
2016	1 094	1 089	-5	1 089	0	-5
2017	1 124	1 110	-14	1 109	-1	-14
2018	1 150	1 125	-24	1 125	-1	-25
2019	1 167	1 137	-30	1 136	0	-30
2020	1 179	1 144	-35	1 135	-10	-45
2021	1 191	1 147	-44	1 134	-12	-56
2022	1 205	1 155	-50	1 133	-22	-73
2023	1 214	1 161	-53	1 133	-28	-81
2024	1 221	1 165	-56	1 133	-32	-88
2025	1 229	1 171	-58	1 133	-38	-96

Source : réponse au questionnaire de votre rapporteur spécial

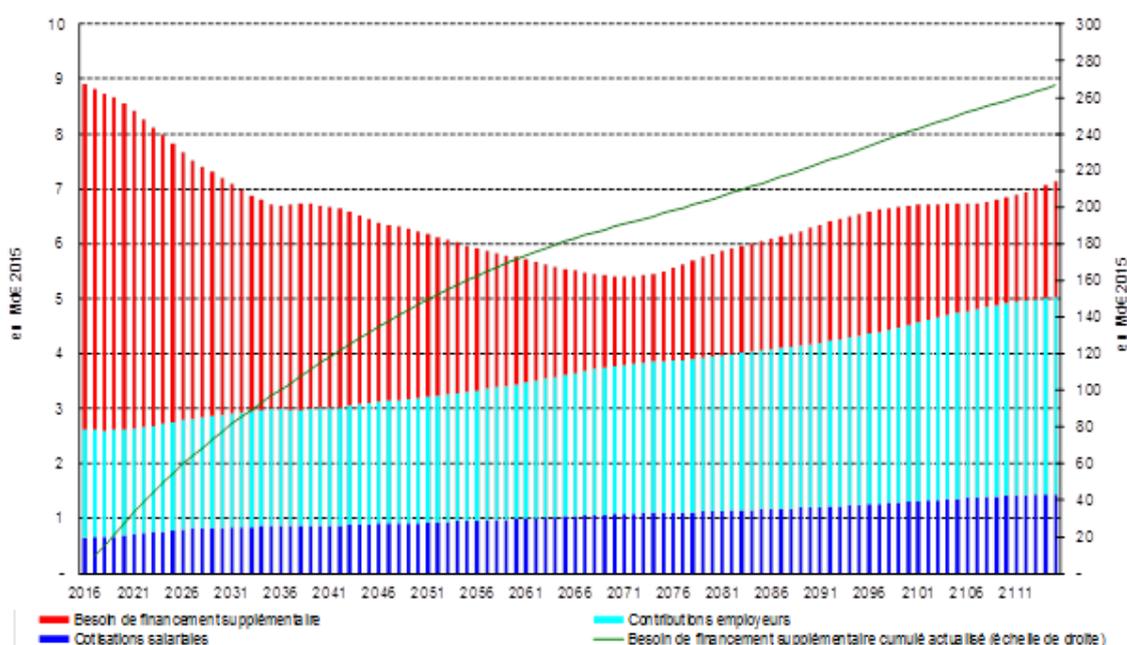
3. La confirmation par le compte général de l'État

Dans le cadre de l'évaluation du « hors bilan » du compte général de l'État, des simulations du besoin de financement actualisé des régimes spéciaux subventionnés (SNCF, RATP, mines, marins et SEITA) sont réalisées chaque année. Ces simulations intègrent les effets conjugués des réformes de 2008, 2010 et 2014, y compris l'augmentation de la durée d'assurance requise pour un départ à taux plein.

Le graphique ci-dessous présente l'évolution des cotisations salariales et patronales à droit constant et le besoin de financement supplémentaire annuel, compte tenu de l'évolution des prestations.

On observe **une diminution de plus de 2 milliards d'euros du besoin de financement des régimes spéciaux à l'horizon 2030**. Le besoin de financement continuerait à se réduire jusqu'en 2070 pour ensuite se stabiliser. Ces perspectives dessinent une réduction progressive des crédits de la mission.

Financement des retraites des régimes spéciaux subventionnés (hors SEITA)



Source : compte général de l'État annexé au projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes pour 2015

En dépit de la diminution progressive du besoin de financement annuel, les engagements implicites de l'État au titre de ces régimes spéciaux de retraite demeurent importants puisque ces régimes n'atteignent pas l'équilibre sur la période de projection.

Le **besoin de financement actualisé** – qui correspond aux ressources qui seraient en théorie nécessaires aujourd'hui, en étant placées au taux d'intérêt du marché, pour faire face aux déficits anticipés – **est estimé à 148 milliards d'euros à l'horizon 2050 et à 270 milliards d'euros en 2115** (avec un taux d'actualisation de 0,18 %).

Cette dernière estimation est très sensible au choix du taux d'actualisation. Un taux d'actualisation de 1,5 % soulagerait le besoin de financement actualisé qui ne ressortirait plus qu'à 176 milliards d'euros en 2115 et 122 milliards d'euros en 2050.

Observation n° 6 : compte tenu de la diminution tendancielle du montant des subventions nécessaires pour équilibrer les régimes spéciaux, le **besoin de financement des régimes financés par la mission est estimé à 148 milliards d'euros à l'horizon 2050.**

DEUXIÈME PARTIE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « PENSIONS »

Le compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions » retrace **les opérations relatives aux pensions civiles et militaires de retraite et d'invalidité des agents de l'État**. Doté de **57,6 milliards d'euros**¹ en 2017, il est structuré en trois programmes, représentant chacun une section du compte spécial :

- le **programme 741 « Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité »** est consacré aux régimes de retraite et d'invalidité des fonctionnaires civils et militaires de l'État, gérés par le **service des retraites de l'État (SRE)**, créé en 2009. Il représente 93,2 % des crédits du CAS ;

- le **programme 742 « Ouvriers des établissements industriels de l'État »** retrace les opérations du fonds spécial des pensions des établissements industriels de l'État (FSPOEIE) et du fonds gérant les rentes d'accident du travail des ouvriers civils des établissements militaires (RATOCEM), tous deux gérés par la Caisse des dépôts et consignations. Ils représentent 3,3 % des crédits du CAS ;

- le **programme 743 « Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions »** regroupe les pensions dues au titre du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre (CPMIVG) ainsi que des pensions financées par l'État au titre d'engagements historiques et de reconnaissance de la Nation. Programme-miroir avec les crédits correspondant ouverts dans le programme 169 de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation », sa part dans les crédits du CAS « Pensions » tend à diminuer (3,3 % en 2017).

Aucune modification du périmètre ou de la maquette du CAS « Pensions » n'est prévue pour l'année 2017.

La programmation des équilibres du compte est plus difficile cette année que les précédentes car des mesures importantes pour sa dynamique, en dépenses mais surtout en recettes, sont intervenues.

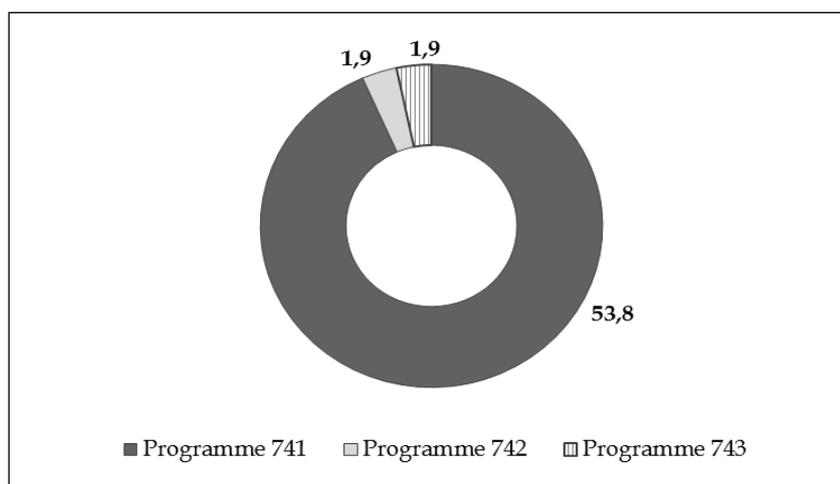
Il s'agit principalement de l'application du protocole portant modernisation des parcours professionnels, des carrières et des rémunérations (protocole « PPCR »), dont votre rapporteur spécial a entrepris une évaluation particulière des effets sur les pensions publiques, et des revalorisations indiciaires appliquées au point de la fonction publique (en ajoutant les mesures spécifiques aux anciens combattants).

¹ En autorisations d'engagement (AE) = crédits de paiement (CP).

En toute hypothèse, la programmation, qui ressort comme crédible, dessine une trajectoire de nette amélioration du solde d'exécution, déjà positif ces dernières années, et, avec elle, d'amplification du fonds de réserve du compte, justifiée, selon le Gouvernement, par la perspective d'une dégradation de ses équilibres financiers à un horizon de moyen terme.

Répartition des crédits du CAS « Pensions » en 2017

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances du Sénat (à partir des données du projet annuel de performances pour 2016)

I. DES CHARGES DE PENSIONS CIVILES ET MILITAIRES EN FAIBLE AUGMENTATION

A. DES DÉPENSES TOUJOURS EN PROGRESSION, EN DÉPIT D'UN RÉCENT RALENTISSEMENT

1. À long terme, une augmentation du volume de pensionnés et de la valeur moyenne de la pension sans effet correspondant sur le pouvoir d'achat des pensionnés

Les dépenses de pensions des fonctionnaires civils et militaires de l'État et de ses opérateurs ont très fortement augmenté au cours des vingt-cinq dernières années, sous l'effet des départs à la retraite des générations issues du *baby boom* mais aussi du fait de l'amélioration de la valeur de la pension moyenne.

Au total, en tenant compte des pensions de retraite des ouvriers d'État, les prestations versées sont passées de **19,1 milliards d'euros en 1990** à **52,7 milliards d'euros en 2014**, soit une **augmentation de 176 %**.

S'agissant des seules **dépenses de pensions civiles et militaires** de l'État, leur taux de croissance annuel a été en moyenne de 4,3 % depuis 1990 si bien que leur poids a été multiplié par un peu plus de 2,8 au cours de la période.

Les deux tiers de l'alourdissement des dépenses ainsi constaté sont attribuables à l'augmentation de la valeur moyenne de la pension (+ 2,5 % par an). L'autre tiers provient de la croissance des effectifs de pensionnés. Ils ont progressé de 1,7 % par an si bien qu'en 2014 le nombre des pensionnés atteignait 1,5 fois le niveau de 1990.

Quant aux dépenses liées aux **pensions servies aux ouvriers de l'État**, leur augmentation a été inférieure avec + 2,3 % par an. La pension moyenne du stock a également progressé de 2,5 % mais il faut compter avec la réduction du nombre des bénéficiaires (- 0,3 % en moyenne annuelle).

Sur la longue période, les prix à la consommation ont connu une inflation moyenne de 1,5 % l'an si bien que **la pension moyenne a progressé de 1 % par an en volume**.

Cette dernière donnée ne traduit pas les situations concrètes vécues par les pensionnés dans la mesure où la progression de la valeur moyenne de la pension ne résulte pas tant de la revalorisation de la pension servie tout au long de sa retraite à l'un d'eux que d'un « effet de noria ».

Celui-ci conduit, par entrées de nouveaux pensionnés disposant de pensions supérieures à celles des générations précédentes, à élever la valeur de la pension moyenne. Au demeurant, malgré la valeur plus élevée des pensions servies, le taux de remplacement (rapport de leur valeur à la rémunération d'activité perçue avant le départ en retraite) n'est pas supérieur pour les nouveaux pensionnés à ce qu'il était dans les générations qui les ont précédés. Au contraire, du fait de l'alourdissement des éléments indemnitaires dans la structure des rémunérations payées aux fonctionnaires, une baisse du taux de remplacement s'est produite.

2. Une décélération ces dernières années confirmée en 2017

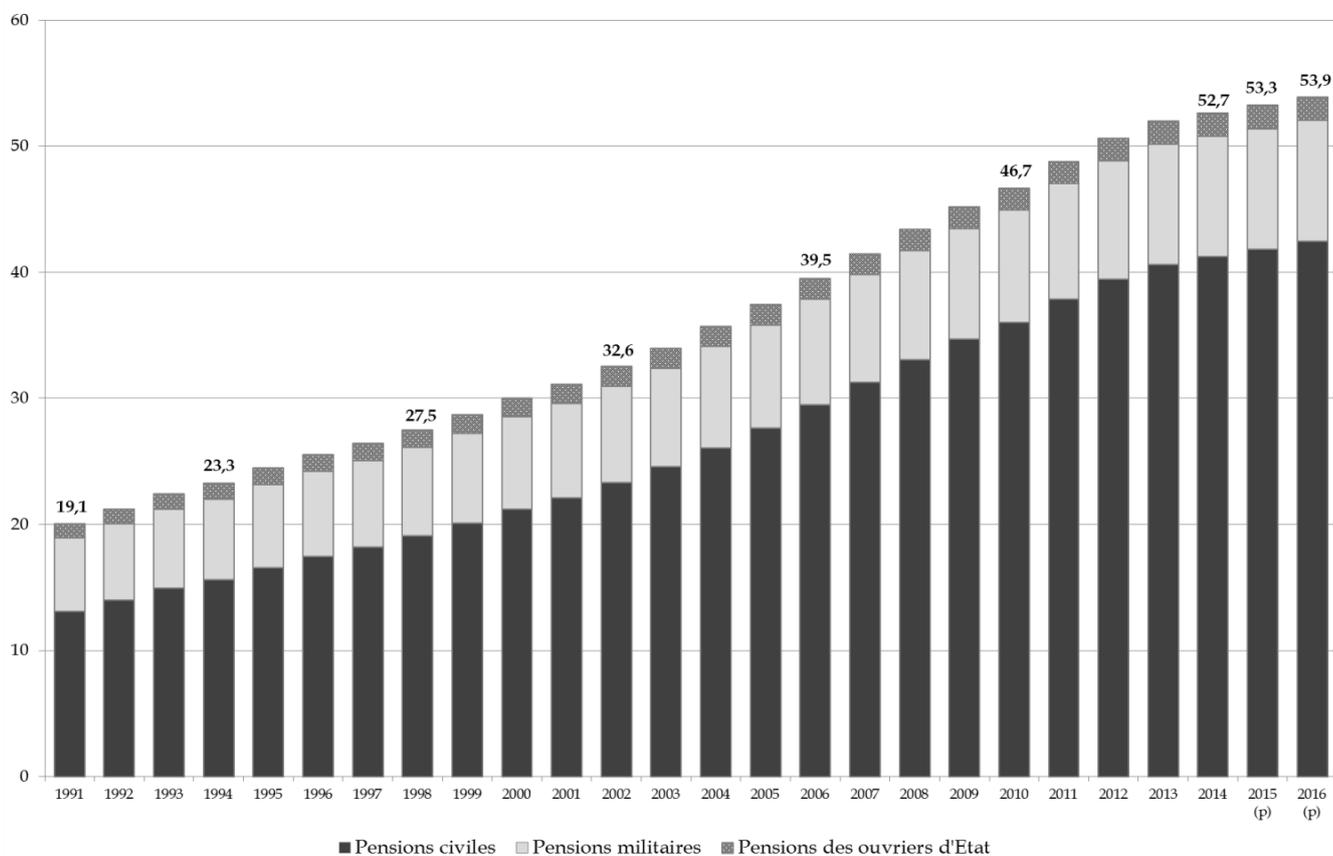
Après avoir été très pentue, la courbe d'ascension des dépenses de pensions tend à se réduire depuis quelques années. L'année 2017 devrait confirmer cette décélération.

Le graphique ci-dessous fait ressortir le ralentissement de la progression des dépenses de pensions de retraite des fonctionnaires (hors anciens combattants) observable depuis quelques années, dans un contexte de faible inflation.

Après avoir enregistré une croissance de 16 % entre 2005 et 2008 et de 12 % entre 2009 et 2012 les dépenses ne devraient progresser que de 3,7 % entre 2013 et 2016.

Évolution des dépenses de pensions de retraite civiles et militaires et des ouvriers d'État depuis 1990

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances du Sénat (à partir des données du rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique annexé au projet de loi de finances pour 2015 et du projet annuel de performances pour 2016)

Cet aplatissement de la courbe des pensions se poursuivrait l'an prochain.

Selon les prévisions du projet de loi de finances pour 2017, les dépenses liées aux pensions civiles et militaires et aux ouvriers de l'État atteindraient, au total, 55,713 milliards d'euros, en progression de 1 % par rapport à 2016.

Quant aux dépenses totales du CAS qui comprennent les pensions des anciens combattants, avec **57,6 milliards d'euros l'an prochain**, elles marqueraient une progression de l'ordre de 0,8 %.

Au total, la décélération de l'augmentation des retraites financées par le CAS se confirmerait en 2017.

**Évolution des crédits du compte d'affectation spéciale « Pensions »
 par programme et par action**

(en millions d'euros)

Intitulé du programme ou de l'action	Crédits de paiement			
	Exécution 2015	Ouverts en LFI pour 2016	Demandés pour 2017	Variation 2017/2016
Programme 741 « Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité »	52 536,7	53 297,3	53 824,7	1,0 %
Action 1 « Fonctionnaires civils relevant du code des pensions civiles et militaires »	42 586,6	43 181,7	43 699,4	1,2 %
Action 2 « Militaires relevant du code des pensions civiles et militaires de retraite »	9 809,2	9 972,5	9 986,5	1,4 %
Action 3 « Allocations temporaires d'invalidité »	140,9	143,10	138,8	- 3,0 %
Programme 742 « Ouvriers des établissements industriels de l'État »	1 902,8	1 916,2	1 888,4	- 1,5 %
Action 1 « Prestation vieillesse et invalidité »	1 837,2	1 850,9	1 821,0	- 1,6 %
Action 3 « Autres dépenses spécifiques »	0,97	1,25	2,46	96,8 %
Action 4 « Gestion du régime »	7,21	7,9	7,7	- 2,5 %
Action 5 « Rentes accidents du travail des ouvriers civils des établissements militaires »	57,43	56,1	57,3	2,1 %
Programme 743 « Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions »	2 094,6	1 991,2	1 940,9	- 2,5 %
Action 1 « Reconnaissance de la Nation »	772,2	757,4	749,3	- 1,1 %
Action 2 « Réparation »	1 278,4	1 189,7	1 147,3	- 3,6 %
Action 3 « Pensions d'Alsace-Lorraine »	15,34	16,00	16,00	0,0 %
Action 4 « Allocations de reconnaissance des anciens supplétifs »	14,92	15,3	15,1	- 1,3 %
Action 5 « Pensions des anciens agents du chemin de fer franco-éthiopien »	0,07	0,06	0,05	- 16,7 %
Action 6 « Pensions des sapeurs-pompiers et anciens agents de la défense passive victimes d'accidents »	13,34	12,44	12,87	+ 3,5 %
Action 7 « Pensions de l'ORTF »	0,31	0,28	0,25	- 10,7 %
Total du CAS « Pensions »	56 534,1	57 204,7	57 654,1	0,8 %

Source : commission des finances du Sénat (à partir des données du rapport annuel de performances pour 2014 et du projet annuel de performances pour 2016)

Les dépenses du programme 741 sont les seules à progresser (+ 1 %), les autres programmes couverts par le CAS voyant leurs dépenses se replier.

Avec des crédits de 1,888 milliard d'euros en 2017, la charge des soutiens apportés au Fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'État baisserait de 1,5 %, cette réduction ne traduisant pas tant une baisse structurelle des dotations nécessitées par l'équilibrage du régime que des facteurs transitoires (voir ci-dessous).

Quant aux dépenses de reconnaissance de la Nation envers ses anciens combattants, leur poids se réduirait malgré les mesures de revalorisation analysées par le rapporteur spécial de la commission des finances dans son rapport sur la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation ». La forte diminution du nombre des bénéficiaires continuerait à exercer un effet à la baisse sur ces prestations.

En 2017, les dépenses de pensions civiles et militaires ralentiraient encore (+ 1 %) tandis que celles des ouvriers des établissements publics industriels de l'État seraient en baisse (- 1,4 %) tout comme les pensions portées par le programme 743 (essentiellement les pensions des anciens combattants et invalides) à moins 2,6 %, en dépit des revalorisations spécifiques accordées à leurs bénéficiaires et retracées dans le rapport de notre collègue en charge de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation ».

Par comparaison, selon les données présentées à la commission des comptes de la sécurité sociale en septembre dernier, les prestations servies¹ par la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) s'élèveraient à 113,5 milliards d'euros en 2016, soit une hausse de près de 7,5 % par rapport à 2013.

Observation n° 1 : après une augmentation de 176 % entre 1990 et 2013, les **dépenses de pensions de retraite des fonctionnaires civils et militaires de l'État** tendent à ralentir. Conformément aux observations formulées l'année passée, **ces dernières progresseraient seulement de 3,7 % entre 2013 et 2016**, pour s'établir à **53,9 milliards d'euros** (hors pensions d'invalidité et prestations ne donnant pas lieu à cotisation). **En 2017, leur croissance serait ramenée à 1 %.**

¹ Ensemble des prestations légales nettes « vieillesse » (droits propres et droits dérivés), y compris le minimum vieillesse.

B. UNE CONTRIBUTION DE 48,9 MILLIARDS D'EUROS DE L'ÉTAT (42,3 MILLIARDS D'EUROS) ET DE SES OPÉRATEURS EN 2017¹

En tant qu'employeurs, l'État et ses opérateurs participent pour une large part au financement des dépenses de pensions des fonctionnaires. Cette contribution a cru plus vite que les dépenses publiques et le PIB au cours des années écoulées.

Ainsi, en 2015, l'État avait consacré 13,3 % du budget général², soit environ 40,2 milliards d'euros, au CAS quand le financement des dépenses de pensions civiles et militaires ne représentait que 8 % du budget de l'État en 1990.

À la contribution de l'État, s'ajoutent les **contributions des opérateurs**, au titre des fonctionnaires qu'ils emploient. Depuis 2013, ces contributions sont isolées au sein de la subvention pour charges de service public qui leur est versée par l'État, ce qui permet un meilleur suivi. **En 2015, elles se sont élevées à 5,3 milliards d'euros, soit 1,8 % du budget général.**

Au total, les contributions de l'État et des opérateurs au CAS « Pensions » se sont élevées à 45,3 milliards d'euros en 2015 (dont 40,1 milliards d'euros pour les ministères).

En 2016, les contributions des employeurs atteindraient **47,2 milliards d'euros (40,7 milliards d'euros pour les ministères)** et s'élèveraient jusqu'à **48,9 milliards d'euros en 2017 (42,3 milliards d'euros pour les ministères)** pour une **augmentation de 3,4 %** très conséquente par rapport aux évolutions récentes d'autant qu'elle se ferait à taux de contribution des ministères inchangée. Les cotisations des seuls ministères progresseraient même de 3,9 %.

Le montant de contributions au CAS « Pensions » inscrit dans le **projet de loi de finances pour 2016 (46,1 milliards d'euros) respectait le plafond du triennal 2015-2017, fixé à 46,2 milliards d'euros** par la loi de programmation des finances publiques 2014-2019.

En 2017, en comprenant les contributions des opérateurs de l'État, il serait supérieur à ce plafond de l'ordre de 400 millions d'euros.

On soulignera que cette dernière situation n'aboutit pas à dégrader le solde public dans la mesure où l'augmentation des contributions des employeurs excède le supplément de dépenses du compte.

¹ Hors versements divers dont celui de la CNRACL.

² Dépenses du budget général nettes des remboursements et dégrèvements, hors prélèvements sur recettes.

Observation n° 2 : les contributions totales de l'État et de ses opérateurs au CAS « Pensions » s'élèvent à 48,9 milliards d'euros en 2017 (+ 3,4 % par rapport à 2016), et excèdent ainsi plafond fixé dans le cadre du triennal pour 2015-2017. Une contribution nette des prélèvements opérés par l'État sur les pensions versées et leur consommation devrait être calculée. Sur la base d'éléments simplifiés de calcul, elle ressort comme largement inférieure aux contributions brutes de l'État.

C. DES ENGAGEMENTS DE RETRAITE ESTIMÉS À ENVIRON 1 535 MILLIARDS D'EUROS FIN 2015 CONTRE 1 560 MILLIARDS D'EUROS FIN 2014

Au-delà de l'appréciation de la charge annuelle que représentent des pensions civiles et militaires de retraite dans le budget général, l'évaluation des engagements en matière de retraite permet de se représenter **l'effort financier que devra consentir l'État pour honorer les droits à retraite déjà constitués**. Publiée chaque année dans le « hors bilan » du compte général de l'État, cette évaluation consiste à estimer, à législation constante, la valeur actualisée des pensions qui seront versées aux retraités et aux actifs présents dans le régime à la date d'évaluation¹. Les pensions futures des actifs sont prises en compte au prorata des années de service effectuées à la date de l'évaluation, sans préjuger des recrutements futurs.

L'estimation des engagements de retraite à un moment *t* **dépend fortement du taux d'actualisation** retenu, en plus des facteurs relatifs à la démographie et aux règles du régime de retraite, et ne constitue donc qu'un ordre de grandeur. Le taux d'actualisation est choisi par référence au taux des emprunts de l'État. La présentation des résultats avec des variantes de taux d'actualisation permet d'apprécier leur sensibilité à l'hypothèse de taux d'actualisation.

Avec un **taux d'actualisation de 0,18 %** net d'inflation, retenu comme hypothèse centrale dans le compte général de l'État 2015, **le montant total des engagements directs de l'État est estimé à 1 535 milliards d'euros au 31 décembre 2015**.

Il baisse par rapport à l'estimation réalisée fin 2014 en raison d'une modification du taux d'actualisation retenu qui est rehaussé de 5,8 %.

Les changements apportés à la valeur unitaire des pensions du fait des revalorisations indiciaires intervenues en 2016 pourraient modifier sensiblement les engagements de retraite de l'État à long terme dans le sens

¹ Plus précisément, la méthode dite des unités de crédits projetés est utilisée pour évaluer les engagements de retraite de l'État. Cette méthode, validée par le comité des normes, est préconisée par la norme comptable IAS 19 pour estimer les avantages de personnel et en particulier les avantages de retraite à prestations définies.

d'une augmentation de sa dette implicite. Les évolutions imprimées aux paramètres du système prennent souvent du temps à se traduire sur sa trajectoire dans la mesure où elles ne s'appliquent qu'aux flux entrants.

Cet effet n'est pas capté par le calcul des engagements de l'État en raison de conventions de méthode. Ces engagements sont évalués sur la base des seuls retraités et actifs présents.

À titre d'illustration, environ **64 % des engagements de l'État en matière de retraite concernent des agents déjà à la retraite** au 31 décembre 2014 si bien que les mesures nouvelles, par exemple celles adoptées dans le cadre des réformes de 2010 et 2014, ont un impact sur l'évaluation des engagements de l'État uniquement sur les 36 % d'engagements restants.

La valeur de cet indicateur est par conséquent très relative d'autant qu'elle est sensible au choix du taux d'actualisation, ce qui ressort assez du tableau ci-dessous.

Montant des engagements de retraite de l'État au 31 décembre 2014

(en milliards d'euros 2014)

	Taux d'actualisation			
	0,17 %	0,50 %	1,00 %	1,50 %
Retraités	1 004	952	882	820
Actifs	557	507	442	388
Total	1 561	1 459	1 325	1 208

Source : compte général de l'État annexé au projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes pour 2014

Enfin, les engagements ainsi exprimés ne disent rien de l'évolution prévisible des besoins de financement dans la mesure où les recettes correspondantes ne sont pas considérées.

Observation n° 3 : les engagements financiers portés par l'État au titre des retraites de ses agents sont estimés à environ **1 535 milliards d'euros** fin 2015 contre **1 560 milliards d'euros** fin 2014. Ces chiffres illustrent mal l'ampleur réelle des engagements portés par l'État en raison des conventions utilisées et ne recouvrent pas les conditions prévisibles d'équilibre du système de retraite qui ressortent, en revanche, de la projection des besoins de financement (voir *infra*).

II. UNE BUDGÉTISATION « PRUDENTE » DU CAS « PENSIONS » EN 2017

Le II de l'article 21 de la loi organique relative aux lois de finances¹ fixe une **obligation d'équilibre** pour tout compte d'affectation spéciale. Par conséquent, les dépenses du CAS « Pensions » doivent être strictement équilibrées par ses ressources.

Dans chaque projet de loi de finances, celles-ci sont déterminées, d'une part, par le solde disponible en fonds de roulement résultant du cumul des soldes des exercices passés auquel s'ajoute le solde prévisionnel de l'exercice en cours et celui de l'exercice prévisionnel couvert par le projet de loi de finances.

Le projet de loi de finances pour 2017 respecte amplement ce principe d'équilibre.

Le solde prévisionnel dégagerait un excédent très large du fait d'une progression des recettes sensiblement plus rapide que pour les charges du compte.

Par ailleurs, les projections à long terme du besoin de financement du système de pensions pourraient justifier un allègement des contributions destinées à financer les pensions qu'il porte. Cependant, cet allègement, s'il ramènerait le solde du CAS à un niveau plus justifiable financièrement n'aurait pas d'effet sur le solde public sauf à passer par une réduction des contributions des employés, qui romprait avec l'objectif d'un rapprochement entre les fonctionnaires et les salariés du régime général au regard de leur effort contributif.

A. UN COMPTE EN TRÈS FORT EXCÉDENT DE 2,2 MILLARDS D'EUROS, SANS MODIFICATION DES TAUX DE CONTRIBUTIONS EMPLOYEURS

En 2017, solde prévisionnel serait excédentaire de 2 217,6 millions d'euros en fin d'exercice contre un solde excédentaire de 670 millions d'euros prévu dans le projet de loi de finances pour 2016 .

Par rapport à la dernière exécution connue, celle de l'exercice 2015, qui avait dégagé un solde positif de 779,2 millions d'euros, l'excédent prévu serait majoré de 1,4 milliard d'euros en 2017. L'amplification du solde par rapport à la programmation pour 2016 serait encore plus large (plus de 1,5 milliard d'euros).

Toutefois, l'exécution de 2016 devrait se traduire par un excédent d'exercice légèrement supérieur à la prévision du fait notamment de la mesure de revalorisation du point d'indice entrée en vigueur début juillet. Le solde de 2016 dépasserait 800 millions d'euros d'excédent.

¹ Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

Équilibre en recettes et en dépenses du CAS « Pensions » en 2017¹

(en millions d'euros)

Programmes	Recettes			Dépenses			Soldes		
	2015	LFI 2016	PLF 2017	2015	LFI 2016	PLF 2017	2015	LFI 2016	PLF 2017
Programme 741 « Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité »	53 301	54 010	56 063	52 536	53 297	53 824	764	713	2 238
Programme 742 « Ouvriers des établissements industriels de l'État »	1 958	1 872	1 867	1 902	1 916	1 888	54	-44	-21
Programme 743 « Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions »	2 054	1 991	1 940,9	2 095	1 991	1 941	-40	0	0
Total	57 313	56 534	59 872	56 534	57 204	57 654	779	669	2 217

Source : commission des finances du Sénat (à partir des données du rapport annuel de performances pour 2015 et du projet annuel de performances pour 2017 ; valeurs arrondies)

1. Des dépenses en faible progression (+ 0,7 %) par rapport à 2016

Le projet de loi de finances pour 2017 prévoit une **progression modérée (+ 0,7 %) des dépenses du CAS « Pensions »** par rapport aux crédits inscrits en loi de finances initiale pour 2016.

Il s'agit d'une hausse presque équivalente à celle prévue en 2016 par rapport à 2015 (+ 0,6 %).

Les crédits demandés pour 2017 s'élèvent ainsi à 57,6 milliards d'euros contre 57,2 milliards d'euros en 2016, soit **2,5 % du produit intérieur brut (PIB)** prévu en 2017.

Elles représentent aussi 4,5 % des dépenses des administrations publiques programmées l'an prochain et près de 20 % des rémunérations versées par les administrations publiques en contrepartie de l'activité des agents.

Ces transferts sociaux ont ainsi un poids élevé. Il est cependant justifié de tenir compte des « retours » qu'ils suscitent en termes de recettes publiques afin d'identifier une charge des pensions nette des prélèvements qui leur sont appliqués.

Cet exercice n'est pas entrepris couramment. À la question posée sur ce point par votre rapporteur spécial, il a été répondu qu'en conséquence, il n'était pas possible d'estimer à l'heure actuelle les produits fiscaux engendrés par les pensions servies aux fonctionnaires civils et militaires,

¹ Aux arrondis près.

seules les informations relatives aux contributions sociales prélevées étant disponibles. En effet, une analyse a été menée par le service des retraites de l'État (SRE) sur le paiement des pensions civiles et militaires de janvier 2016 pour établir les parts respectives des pensionnés civils et militaires, hors pensions d'invalidité, pour lesquels le taux de contribution sociale généralisée (CSG) réduit ou normal a été appliqué selon le revenu fiscal de référence.

Il apparaît que la masse portée au compte « CSG » peut se répartir de la manière suivante :

- CSG Taux réduit : 2,8 % de la CSG précomptée sur les pensions servies par le SRE et reversée à l'ACOSS ;
- CSG Taux plein : 97,2 % de la CSG précomptée sur les pensions servies par le SRE et reversée à l'ACOSS.

Sur le premier semestre 2016, le montant mensuel moyen de CSG/CRDS précompté sur les pensions et reversé à l'ACOSS est de 265,6 millions d'euros soit environ 3,2 milliards d'euros sur l'année.

À cette somme il faut ajouter le produit des autres prélèvements sur les pensions ou leur utilisation.

Une approximation pourrait consister à appliquer à la masse des pensions des taux implicites d'imposition. Sur la base d'un taux moyen d'imposition sur le revenu de 6,8 % (pour le seul IR, hors CSG) et avec une hypothèse de consommation de 85 % des pensions imposée sur la base du taux implicite d'imposition de la consommation (19,8 %), les recettes induites s'élèveraient à 13,5 milliards d'euros. Au total, le « retour fiscal » lié aux pensions s'élèverait à 16,7 milliards d'euros, laissant apparaître une charge nette des pensions de 31,8 milliards d'euros pour le budget de l'État (en comptant les contributions des opérateurs).

La prévision pour 2017 repose sur les hypothèses résumées dans l'encadré ci-après.

Principales hypothèses retenues pour la prévision de la dépense du CAS Pensions dans le PLF 2017

Taux de revalorisation au 1 ^{er} avril 2017 des pensions d'invalidité (art. L. 161-23-1 CSS)	+ 0,2 %
Taux de revalorisation au 1 ^{er} octobre 2017 des pensions hors invalidité (art. L. 341-6 CSS)	+ 0,6 %
Revalorisation du point fonction publique au 1 ^{er} février 2017	+ 0,6 %
Nombre de liquidants civils (droit direct)	54 800
Nombre de liquidants militaires (droit direct)	12 000
Nombre de sortants civils (droit direct et droit dérivé)	53 000
Nombre de sortants militaires (droit direct et droit dérivé)	18 900

Les principaux déterminants des dépenses de pensions en 2017 seraient ainsi les suivants.

- Une **revalorisation des pensions de 0,6 % pour les pensions de retraite au 1^{er} octobre 2017 et de 0,2 % des pensions d'invalidité au 1^{er} avril 2017** serait appliquée compte tenu de l'hypothèse d'inflation de 1 % retenue par le Gouvernement en 2016 (+ 0,1 % en 2015). On rappelle qu'une réforme des modalités de revalorisation des prestations sociales a été adoptée dans les lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour 2016. Depuis 2016, le coefficient de revalorisation des pensions de retraite ne se fonde plus sur l'inflation prévisionnelle, éventuellement corrigée de l'écart entre la prévision et la réalisation de l'année précédente, mais sur la **moyenne annuelle de l'évolution des prix à la consommation hors tabac ressortant des indices de prix publiés par l'INSEE sur les douze mois¹** précédents (cf. encadré *supra*). La date de revalorisation demeure fixée au 1^{er} octobre pour les pensions de retraite et au 1^{er} avril pour les pensions d'invalidité et l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA). Le passage d'un mode de revalorisation à un autre peut occasionner des économies ou des charges supplémentaires dans la période où le changement intervient. Ainsi, selon l'évaluation préalable de l'article 33 du projet de loi de finances pour 2016, il aurait, en 2016, un impact à la baisse, de 50 millions d'euros, sur les dépenses du CAS « Pensions ». Cependant, au-delà, l'effet de la mesure adoptée l'an dernier tend à se dissiper. Dans ces conditions, la prévision budgétaire est sensible à l'exactitude des prévisions d'inflation. Celles-ci sont en partie hypothétiques. Au cours des dernières années, le rythme de l'inflation a été particulièrement faible au point de faire craindre les risques associés aux situations de déflation. L'atonie de la croissance économique et le repli des prix des matières premières ont favorisé ces évolutions. L'hypothèse d'une reprise de l'activité économique justifie des prévisions plus élevées. La question du quantum reste posée. Un supplément d'inflation conduisant à une revalorisation de 0,5 point de plus des pensions conduirait à un surcroît de dépenses de 278 millions d'euros (programmes 741 et 742) ;

- **Le nombre des départs à la retraite serait un peu plus élevé que celui observé en 2016** mais les flux nets du volume des pensions seraient en progression très modérée.

Au total, **54 800 nouvelles pensions civiles** de droit direct sont attendues en 2017, soit + 1,1 % par rapport aux 54 200 pensions nouvelles estimées en 2016 et 51 100 pensions observées en 2015.

Pour les **militaires, 12 000 nouvelles pensions** de droit direct devraient entrer en paiement en 2017, après 11 700 départs estimés en 2016 et 11 200 entrées observées en 2015. En 2017, l'impact du relèvement de l'âge légal sur la limitation des départs à la retraite serait plus limité qu'en 2016. À titre d'illustration, les fonctionnaires civils de catégorie sédentaire nés en

¹ En partant de l'avant dernier mois qui précède la date de revalorisation des prestations concernées.

1955 pourront partir à la retraite en 2017 de février à décembre (selon leur mois de naissance), alors que ceux nés en 1954 ne pouvaient partir en 2016 qu'entre janvier et août. Les départs à la retraite devraient donc continuer à augmenter en 2017 par rapport à 2016 dans l'ensemble des ministères, à l'exception du ministère de l'Éducation nationale soumis à la règle particulière de maintien en activité jusqu'à la fin de l'année scolaire pour les enseignants du premier degré.

Compte tenu de la prévision du nombre de « sortants » du régime (53 000 parmi les civils et 18 900 parmi les militaires), principalement pour cause de décès, **les effectifs de retraités progresseraient très faiblement dans le champ civil (+ 1 800 à comparer avec un total toutes pensions civiles pour la fonction publique d'État de 1,514 million de pensions en 2014) et reculerait sensiblement dans le champ militaire (- 1,8 %).**

Dans le régime des pensions civiles et militaires comme dans le régime général, les flux de départs à la retraite sont heurtés et difficiles à anticiper. Les évolutions réglementaires, comme la montée en charge du relèvement de l'âge légal, ainsi que les perspectives d'amélioration des fins de carrière, en particulier, celles offertes par l'accord sur la modernisation des parcours professionnels, des carrières et des rémunérations (accord dit « PPCR ») conduisent à des changements de comportement. Ces dernières années, des reports importants de départ à la retraite d'une année sur l'autre ont pu être observés. Il faut également tenir compte du climat économique général. La croissance lente de ces dernières années et la montée du taux de chômage des jeunes qui l'a accompagnée constituent des incitations à demeurer plus longtemps dans l'emploi public.

De fait, malgré certaines fluctuations, **l'âge moyen de départ à la retraite tend à augmenter** : en 2014, les fonctionnaires civils ont été radiés des cadres à 61,1 ans en moyenne, soit deux mois plus tard qu'en 2013. En 2015, l'âge de radiation a encore gagné un trimestre. Pour 2017, il est prévu, en hypothèse, qu'il soit encore retardé, devant intervenir à 61,6 ans contre une prévision actualisée de 61,4 ans en 2016. Pour les personnels militaires, l'âge moyen de départ s'était établi à 47 et 6 mois en 2014. Il devrait passer à 48,4 ans en 2016 et à 48,7 ans en 2017, soit une progression de plus d'un an entre 2014 et 2017.

Les deux facteurs présentés ci-dessous – faible revalorisation et flux de départs modéré – expliquent l'évolution très faible des dépenses du **programme 741** « Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité ».

Ils jouent également pour le **programme 742** « Ouvriers des établissements industriels de l'État ». La baisse des dépenses du programme atteint 1,4 % (- 27,8 millions d'euros). La réduction de la subvention versée au fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'État (FSPOEIE) s'élève à 11,8 millions d'euros.

Elle peut être considérée comme un peu artificielle en ce sens qu'elle se trouve déterminée par une surestimation des besoins en 2016. Ceux-ci ont été calculés en tenant compte d'une revalorisation des pensions de 0,6 % alors que, du fait d'une révision à la baisse des perspectives d'inflation, les pensions versées par le fonds ne devraient pas connaître de revalorisation en 2016. Dans ces conditions, le solde cumulé du fonds devrait s'établir à 81 millions d'euros. Le Gouvernement considère ce solde comme excessif. Dans ces conditions, il lui apparaît justifié d'ajuster à la baisse la subvention que le programme lui verse. Cette orientation aboutit à une situation peu fréquente où le solde prévisionnel de l'exercice ressortirait comme déficitaire (voir *infra*).

S'agissant **du programme 743** « Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions »¹, ses dépenses diminueraient de 2,5 % en 2017 pour s'élever à environ à 1,9 milliard d'euros. Les pensions des anciens combattants, qui représentent la presque totalité des dépenses du programme, tendent à diminuer en raison de la baisse du nombre de bénéficiaires. Cependant, cette année, d'importantes revalorisations doivent être prises en considération. Certaines d'entre elles, joueront à plein en 2018 (l'attribution en deux temps de 4 points à la retraite du combattant) tandis que d'autres épuiseront (presque) leurs effets en 2017, la revalorisation en deux fois 0,6 % de la valeur du point d'indice de la fonction publique.

2. Des recettes soutenues par la hausse des taux de cotisations salariales et les mesures de revalorisation et de restructuration des rémunérations

Le présent projet de loi de finances prévoit une **hausse des recettes du CAS « Pensions » de 3,4 % en 2017** par rapport à la loi de finances initiale pour 2016 ; les recettes s'élèveraient ainsi à **59,9 milliards d'euros** contre **57,9 milliards d'euros pour l'année en cours (+ 2 milliards d'euros)**.

Cette prévision est réalisée par la direction du budget, compte tenu de l'évolution des assiettes de cotisation, auxquelles les taux de contributions employeurs et de cotisations salariales sont appliqués.

Depuis le début des années 2000, la masse salariale progresse peu sous l'effet du gel du point de la fonction publique et de la baisse des effectifs de cotisants.

La **revalorisation du point d'indice de la fonction publique** en deux fois (0,6 % au 1^{er} juillet 2016 ; 0,6 % au 1^{er} février 2017) constitue un premier élément de rupture par rapport à cette tendance.

¹ Pour mémoire, il s'agit d'un « programme miroir » : à chacune de ses actions correspond une dépense inscrite sur un « programme support » du budget général.

Ces augmentations induisent une augmentation de la valeur annualisée du point d'indice de 0,3 % en 2016, de 1,15 % en 2017 et de 1,2 % en 2018 et 2019.

Sous une hypothèse de stabilité des taux de contribution des employeurs au CAS « Pensions » sur la période 2016-2019 (à 74,28 % pour les civils hors allocations temporaires d'invalidité (ATI), 126,07 % pour les militaires et 0,32 % pour les ATI, et sur la base des prévisions de dépenses du service des retraites de l'État (réalisées avec l'outil de projection Paco), l'impact de la revalorisation du point sur les recettes et les dépenses du CAS « Pensions » serait le suivant :

**Effets de la revalorisation du point d'indice
sur les recettes et les dépenses du CAS « Pensions »**

	2016	2017	2018	2019
Solde de l'impact sur le CAS Pensions	131	492	494	474
Impact en recettes	133	507	529	530
dont impact sur les recettes des ministères	116	445	464	464
dont impact sur les recettes des établissements publics	17	62	65	66
Impact en dépenses (dépenses de pensions)	2	15	35	56

Source : direction du budget

L'effet de la revalorisation du point d'indice sur les dépenses du compte est négligeable la première année. Il ne monte en puissance que progressivement à mesure que le stock des pensions nouvelles, liquidées sur l'assiette ainsi élargie, prend davantage de place dans le stock des pensions. En revanche, l'impact en recettes est immédiat dans la mesure où l'assiette des cotisations se trouve rehaussée de 1,2 % en année pleine. Si l'impact sur les recettes est un peu moins fort, c'est que le nombre des cotisants se réduit en cours de prévision.

Au cours de la période 2016-2019, le supplément de recettes apporté au système des pensions publiques par la mesure de revalorisation indiciaire s'élève en cumulé à 1,7 milliard d'euros pour un supplément de dépenses limité à 108 millions d'euros.

En 2017, la contribution de cette mesure au supplément total de recettes programmé (2 milliards d'euros) représenterait **507 millions d'euros** (le quart de l'augmentation des recettes).

Le supplément de recettes prévu pour 2017 résulte ainsi de facteurs complémentaires.

Une partie de ce reliquat est attribuable à l'impact de l'accord « PPCR ». Votre rapporteur spécial en a demandé une estimation financière. Les données du tableau ci-dessous les présentent toutes fonctions publiques confondues.

Tableau présentant l'ordre de grandeur des impacts « recettes » de l'accord PPCR

(en millions d'euros)

	Impact en recettes	2016	2017	2018	2019	2020
FPE / FPT / FPH (SRE et CNRACL)	Hausse des cotisations salariales	14	110	160	197	202
	Hausse des cotisations patronales	64	567	847	1 069	1 075

Source : calculs de la direction du budget

Le supplément de recettes résultant de l'accord pour les systèmes de pensions des trois fonctions publiques s'élèverait à 667 millions d'euros en 2017. Par la suite, il augmenterait régulièrement pour se situer à 1,3 milliard d'euros en 2020.

L'impact du protocole sur le compte est limité à son effet sur les cotisations de la fonction publique d'État. Celui-ci pourrait atteindre 500 millions d'euros en 2017 et s'élever jusqu'à 1 milliard d'euros en 2020 selon des estimations fournies par les services sous toutes réserves.¹

On relève que la contribution des cotisations patronales est cinq fois plus forte que celle des cotisations salariales, ce qui correspond à la structure des contributions des fonctionnaires et de leurs employeurs.

Les taux de cotisation patronale devraient rester inchangés. Ils ont nettement augmenté sur longue période même si depuis 2014 la stabilité l'emporte. Entre 2011 et 2014, leur progression a été de 8,89 points pour les pensions civiles (+ 13,6 %) et de 11,67 points pour les pensions militaires (+ 10,2 %). Le taux nécessaire aux ATI est resté stable. Malgré cette stabilité, leur progression serait forte (+ 3,4 %) faisant ressortir outre l'impact des revalorisations indiciaires un effet de volume.

Quant aux **cotisations salariales**, retenues sur le traitement indiciaire brut des fonctionnaires civils, militaires et des ouvriers de l'État²,

¹ De fait, il semble difficile d'imaginer que l'impact du protocole soit à ce point concentré sur les recettes du CAS.

² Hors cotisations salariales des agents d'Orange société anonyme (SA) et de La Poste.

elles suivent une trajectoire d'augmentation consécutive aux différentes réformes des régimes de retraite.

La hausse des taux de cotisations salariales, amorcée en 2010¹ afin de converger vers les taux de droit commun des cotisants du régime général (CNAV et régime complémentaire de l'Association pour le régime de retraite complémentaire des salariés – Arrco), doit se poursuivre jusqu'en 2020. En revanche, le décret du 2 juillet 2012 élargissant les droits au départ anticipé pour carrière longue² qui a conduit à un relèvement supplémentaire de 0,25 point entre 2012 et 2016 a épuisé son calendrier. Enfin, une hausse de 0,3 point entre 2014 et 2017 est mise en œuvre dans le cadre de la réforme des retraites de 2014³.

Il faut faire ressortir les progrès de la convergence des taux nominaux appliqués pour déterminer les cotisations salariales dans la fonction publique avec le taux moyen des régimes de droit commun.

En 2010, l'écart entre le taux de cotisation salariale dans les régimes de droit commun et dans le régime des fonctionnaires et ouvriers de l'État s'élevait à 2,70 points de cotisations (environ un cinquième du taux de cotisation des régimes de droit commun).

En 2017, il ne serait plus que de 0,9 point, le taux de cotisation de droit commun n'étant plus supérieur que de 8,8 % au taux des cotisations salariales dans la fonction publique. Ces données ne sont fournies que pour illustrer les efforts de rattrapage entrepris dans la fonction publique pour converger avec les régimes ordinaires. Les différences entre régimes sont trop considérables pour que des comparaisons réduites à une composante de la situation salariale soient réellement pertinentes.⁴

Au total, les cotisations salariales des fonctionnaires civils et militaires augmenteront de 0,35 point en 2017, soit une hausse de 3,5 % correspondant à environ 200 millions d'euros de recettes supplémentaires pour le seul programme 741.

On notera que cette hausse se traduit par **un supplément de prélèvement sensiblement supérieur aux revenus supplémentaires résultant des mesures de revalorisation du point d'indice dans la fonction publique** (1,2 % en année pleine) dont les effets s'étageront sur les années 2016 à 2018.

¹ Article 42 de la loi n° 210-1330 du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites et décret d'application n° 2010-1749 du 30 décembre 2010.

² Décret n° 2012-847 du 2 juillet 2012 relatif à l'âge d'ouverture du droit à pension de vieillesse.

³ Décret n° 2013-1290 du 27 décembre 2013 modifiant les taux des cotisations d'assurance vieillesse de divers régimes de sécurité sociale et des cotisations d'allocations familiales.

⁴ Parmi d'autres éléments majeurs, les différences dans les assiettes des cotisations sont à considérer. À titre d'illustration, le taux de 10,29 % prévu pour 2017 dans la fonction publique correspond à un taux de 7,4 % une fois les cotisations salariales rapportées à l'ensemble des rémunérations.

Au cours de la même période, il est d'ailleurs prévu que le taux des cotisations salariales aura été augmenté de 10,6 %.

Évolution du taux de cotisation salariale dans la fonction publique d'État

	2012	2013	2014	2015	2016	2020
Taux de cotisation salariale	8,39 %	8,76 %	9,14 %	9,54 %	9,94 %	11,10 %
<i>Dont effet réforme 2010</i>	0,27 %	0,27 %	0,27 %	0,27 %	0,27 %	0,27 %
<i>Dont effet décret de juillet 2012</i>		0,10 %	0,05 %	0,05 %	0,05 %	
<i>Dont effet réforme 2014</i>			0,06 %	0,08 %	0,08 %	

Source : rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique annexé au projet de loi de finances pour 2017

Le reliquat de l'augmentation des cotisations et contributions versées au compte proviendrait, d'une part, de mesures catégorielles et, d'autre part, d'évolution du volume des emplois.

Il faut noter que si la progression de la masse salariale programmée dans le cadre du budget de l'État est supérieure à 4 %, malgré leur dynamisme, les recettes du compte ne suivraient pas ce rythme de progression.

Cette discordance est due à la structure de la masse salariale de l'État, dont seule une partie entre dans l'assiette des cotisations.

Hormis les versements de la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités territoriales (CNRACL)¹, les **contributions employeurs** acquittées par les différentes entités employant des fonctionnaires civils et militaires (État, établissements publics, La Poste, Orange) constituent près de 90 % des recettes du CAS « Pensions ». Afin de maintenir le CAS « Pensions » à l'équilibre, **les contributions à la charge de l'État sont en principe calculées chaque année de façon à ajuster les recettes du compte au besoin de financement du régime**. Le rôle d'« équilibrage » des contributions employeurs explique leurs taux élevés, compte tenu de la situation démographique et des règles spécifiques du régime.

Il existe trois taux de contributions employeurs de l'État : un taux pour les pensions civiles, un pour les pensions militaires et un autre pour les allocations temporaires d'invalidité (ATI). **Depuis 2013, ces taux sont stabilisés à un niveau élevé** – une mesure exceptionnelle de baisse du taux de la contribution au titre des pensions civiles de 74,28 % à 40,28 % doit

¹ La CNRACL reverse chaque année, au régime des pensions civiles et militaires, les cotisations et contributions perçues au titre des fonctionnaires de l'État ayant intégré la fonction publique territoriale. Ce versement tend à diminuer en raison de la baisse du nombre de cotisations. Il s'élèverait à 554,8 millions d'euros en 2016 contre 581,3 millions d'euros en 2014.

toutefois être signalée en décembre 2013. En raison de la faible progression des dépenses, les taux de contributions pour 2017 seraient identiques à ceux des années précédentes, soit **74,28 %** du traitement indiciaire brut et des primes ouvrant droit à pension pour les **civils** et **126,06 %** pour les **militaires**.

Évolution des taux des contributions employeurs de l'État

	2006	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Au titre des pensions civiles	49,90 %	62,14 %	65,39 %	68,59 %	71,78 % ⁽¹⁾	74,28 %	74,28 %	74,28 %
Au titre des pensions militaires	100,00 %	108,63 %	114,14 %	121,55 %	126,07 %	126,07 %	126,07 %	126,07 %
Au titre des ATI	0,30 %	0,33 %	0,33 %	0,33 %	0,32 %	0,32 %	0,32 %	0,32 %

⁽¹⁾ Le taux pour 2013 est présenté en moyenne annuelle (74,28 % sur les onze premiers mois et 40,28 % en décembre).

Source : projet annuel de performances pour 2016

Ces taux de contributions employeurs sont ensuite appliqués à la masse salariale de chaque ministère et **imputés sur les programmes des ministères employeurs en tant que dépenses de titre 2**.

Le tableau ci-après indique les montants des contributions employeurs versées par chaque ministère au service des retraites de l'État (SRE) en 2015 et prévus en 2016 et 2017.

Contributions employeurs versées au CAS « Pensions »

(en millions d'euros)

	Exécution 2015	LFI 2016	Prévision 2017
Affaires étrangères	166	166	170
Travail, emploi, santé	392	397	401
Agriculture	539	533	543
Culture	200	202	212
Défense	7 790	7 861	8 154
Écologie et logement	883	884	913
Éducation nationale, enseignement supérieur et recherche	18 702	19 038	19 933
Finances et comptes publics	2 968	2 962	3 013
Intérieur et outre-mer	6 695	6 835	7 076
Justice	1 548	1 621	1 692
Services du Premier ministre	200	243	249
Total	40 086	40 742	42 355

Source : service des retraites de l'État (direction générale des finances publiques) et direction du budget

Observation n° 4 : La programmation du solde d'exercice pour 2016 serait dépassée, avec un excédent de 810 millions d'euros supérieur de 140 millions d'euros à celui initialement envisagé. Les hypothèses de la projection de dépenses avec une revalorisation de 0,6 % au 1^{er} octobre, une évolution des effectifs, certes très faible mais crédible, ainsi, surtout, que celles portant sur les ressources du compte dans le contexte de revalorisation sensible des assiettes des cotisations et de progression des taux des cotisations salariales (+ 0,35 point) dessinent **une trajectoire réaliste d'augmentation du solde positif d'exécution du compte** et la perspective d'un gonflement très important du solde cumulé, destiné à offrir une réserve de financement pour l'avenir (voir *infra*). **Ces équilibres se déploieraient sans changement des taux des contributions employeurs de l'État** alors même qu'une réduction de ces taux pourrait alléger les dépenses publiques, sans toutefois aucun effet sur le solde budgétaire.

Il est intéressant d'observer que ces montants correspondent à des taux implicites de cotisation sur la totalité des rémunérations versées par les ministères largement différenciés. Dans leur dispersion, ils reflètent des structures de rémunération marquées par d'importants particularismes qui justifient les tentatives d'harmonisation. Dans le passé, elles se sont heurtées à des contraintes financières et ont été limitées par l'invocation de principes de gestion des rémunérations inspirés par la performance.

Cette année, votre rapporteur spécial a consacré une étude aux effets du protocole *sur l'amélioration des parcours professionnels, des carrières et des rémunérations* dit « PPCR ». Ce protocole ne devrait pas modifier substantiellement la part respective des éléments indemnitaires et indiciaires dans le total des rémunérations publiques. Néanmoins, il constitue un premier pas vers un possible rééquilibrage.

S'agissant de la problématique des taux de remplacement offerts par les pensions, la revalorisation de la composante indiciaire de la rémunération programmée par le protocole mérite d'être considérée au regard de l'amélioration des taux de remplacement offerts par les retraites qui a continuellement rétrogradé sous l'effet de l'augmentation de la part de rémunérations indemnitaires.

Par ailleurs, le protocole PPCR peut aussi être envisagé comme un pas vers un élargissement du champ d'application du régime de retraite de droit commun susceptible d'atténuer certains problèmes d'équité, aujourd'hui insuffisamment analysés.

La structure des rémunérations très disparates en fonction du ministère d'exercice de l'activité et du revenu perçu par les agents se prolongent dans une forte dispersion des taux de contribution considérés sous ces deux angles.

Pour un taux moyen de cotisations salariales rapportées à l'ensemble des rémunérations de 7,4 %, on relève que ce taux atteint 8,1 % dans l'éducation mais seulement 5,6 % au ministère des affaires étrangères ou encore 5,5 % dans les services du Premier ministre et 5,8 % pour l'écologie et le développement durable. Cette hiérarchie se vérifie également pour les cotisations employeurs. La moyenne de la contribution implicite s'élève à 57,6 % (à comparer avec un taux de contribution patronale de 74,8 %) mais elle dépasse largement ce niveau dans le champ couvert par le ministère de l'éducation et atteint un point bas dans les services du Premier ministre et au ministère des affaires étrangères.

Ces données reflètent le partage très variable entre rémunérations indiciaires et primes des rémunérations versées par les différents ministères.

Estimations, pour l'année 2015, des cotisations et contributions versées au CAS Pensions rapportées à la rémunération brute totale, par ministère

Estimations pour l'année 2015		
Ministère	Cotisations salariales au CAS Pensions ramenées à la rémunération brute totale	Contributions employeurs au CAS Pensions ramenées à la rémunération brute totale
Affaires étrangères	5,6%	43,7%
Culture et communication	7,4%	57,9%
Agriculture	7,0%	54,8%
Justice	6,6%	51,6%
Intérieur et outre-mer	6,3%	49,2%
Services du Premier ministre	5,5%	42,8%
Redressement productif	5,8%	45,4%
Économie et finances	6,2%	48,5%
Ecologie, développement durable et énergie	5,8%	44,9%
Travail	6,8%	52,7%
Enseignement Supérieur	7,4%	57,4%
Education	8,1%	63,4%
Affaire sociales et Santé	6,7%	52,4%
Défense	6,8%	53,2%
Ensemble	7,4%	57,6%

Champ : fonctionnaires civils des ministères (i.e. hors EPA sous tutelle).

Source : calculs DGFIP-SRE ; données : DGAFP-DESSI à partir de SIASP, Insee

La diversité des contributions au financement du régime de pensions des fonctionnaires (civils) est également très forte quand on considère les différents niveaux de rémunérations qui leur sont versés. Pour un taux moyen de 7,4 % pour les cotisations salariales, on relève que les sept déciles de rémunération les plus bas cotisent au-delà, le taux maximum (8,1 %) étant appliqué au deuxième décile de la distribution des rémunérations. Pour le décile supérieur le taux décroche et se situe 1 point plus bas que la moyenne. Des remarques analogues s'appliquent pour les cotisations des employeurs.

Plus la rémunération est élevée, moins elle est « cotisée ». Cette situation est liée à la composition des rémunérations. Plus on monte dans l'échelle des rémunérations, plus les indemnités, auxquelles les cotisations ne sont pas appliquées, prennent de place dans le total des rémunérations.

Les cotisations salariales prélevées sur les rémunérations des fonctionnaires, qui sont censées être proportionnelles, ressortent comme contre-redistributives.

**Estimations, pour l'année 2015, des cotisations et contributions versées
 au CAS Pensions rapportées à la rémunération brute totale,
 par décile de rémunération brute**

Estimations pour l'année 2015		
Décile de rémunération brute	Cotisations salariales au CAS Pensions ramenées à la rémunération brute totale	Contributions employeurs au CAS Pensions ramenées à la rémunération brute totale
1 ^{er}	8,0%	62,2%
2 ^e	8,1%	63,1%
3 ^e	7,9%	61,5%
4 ^e	7,8%	60,8%
5 ^e	7,7%	60,0%
6 ^e	7,7%	59,6%
7 ^e	7,5%	58,4%
8 ^e	7,3%	57,0%
9 ^e	7,2%	55,8%
10 ^e	6,4%	49,7%

Champ : fonctionnaires civils des ministères (i.e. hors EPA sous tutelle).

Source : calculs DGFIP-SRE ; données : DGAFP-DESSI à partir de SIASP, Insee 2013

Il faut certes considérer que l'inégalité des taux de cotisation a des prolongements dans les taux de remplacement qui, eux-mêmes, diffèrent sensiblement en fonction de l'appartenance à telle ou telle administration et à raison du revenu total.

Plus les taux de prélèvement sont bas, plus les taux de remplacement le sont également d'après les rares données publiées sur ce point. Certaines d'entre elle montrent, pour certains cas considérés, des différences considérables de taux de remplacement, nettement supérieures à celles des taux de contribution.

Cette situation paraît traduire l'existence d'une propriété redistributive du régime de retraite de la fonction publique d'État.

Cependant, force est de constater que la redistributivité du système de pensions des fonctionnaires demeure un sujet peu documenté. En particulier, l'appréciation de l'équité au regard du taux de remplacement atteint suppose des données très fines que les tranches de revenu utilisées dans les quelques études disponibles, trop épaisses, n'offrent pas.

Ainsi, d'éventuelles gestions de fins de carrière un peu ad hoc et susceptibles d'affecter l'équité du système ne sont pas vérifiables en l'état de l'information ni appréciées dans les quelques études disponibles. Cette lacune mériterait d'être comblée afin de disposer d'un meilleur diagnostic sur une composante importante de tout système de transferts sociaux.

Il conviendrait de disposer d'une vision claire des taux de rendement implicite des cotisations salariales, objectif, qui, de toute évidence, supposerait plus de transparence et d'analyse sur l'ensemble des critères nécessaires à l'appréciation de l'équité du régime des retraites publiques (durée de service des pensions, cotisations horaires des agents, impact du système de financement des retraites sur les taux effectifs de prélèvements obligatoires...).

B. UN SOLDE CUMULÉ RECORD DE 5,4 MILLIARDS D'EUROS FIN 2017

Lors de sa création par la loi de finances initiale pour 2006, le CAS « Pensions » a été **doté d'un fonds de roulement de 1 milliard d'euros**.

En raison des aléas de dépenses et de recettes (évolution des comportements de départ à la retraite, variation de l'inflation, évolution des assiettes des contributions et cotisations), le compte a besoin d'une trésorerie suffisante pour couvrir les éventuels écarts par rapport à la programmation initiale, en plus de la réserve minimale pour faire face au décalage temporel entre les décaissements et les encaissements. Par ailleurs, le solde est évidemment sensible aux aléas sur les recettes et les dépenses, qu'il faut cumuler, si bien qu'il existe systématiquement un écart entre les prévisions et les réalisations.

La tendance qui se dégage est celle d'une augmentation des disponibilités. Ainsi, entre 2014 et 2017, le fonds de roulement du compte passerait de 1,6 milliard d'euros à 5,4 milliards d'euros.

Cette prévision est toutefois entachée **d'incertitudes** qu'illustre la prévision sur le solde de l'exercice en cours.

Le solde prévu en loi de finances pour l'exercice **2016 s'élevait à 670 millions** d'euros devant porter **le solde cumulé** du compte à **3,0 milliards d'euros fin 2016**. Les dernières estimations font plutôt état d'un solde de **810 millions** d'euros avec en fin d'exercice un fonds de réserve de **3,2 milliards d'euros**.

Hormis des incertitudes sur des composantes déterminantes pour la prévision des éléments de solde, il faut tenir compte de facteurs de calendrier. Ils peuvent en particulier influencer sur le niveau des reports de crédits d'une année sur l'autre qui varient dans leur ampleur.

Ils ajoutent généralement aux crédits ouverts au titre de la loi de finances de l'année N+1 de sorte que les dotations présentées dans le projet de loi minorent les crédits finalement disponibles. En revanche, il n'y a évidemment pas de reports de recettes.

Ainsi, pour l'exercice 2016, le **programme 741** a enregistré un report de crédits de 2015 pour un montant de 1,159 milliard d'euros, soit un supplément de 2,2 % par rapport aux crédits de la loi de finances pour 2016. Aucun mouvement de crédits n'est prévu d'ici la fin d'année 2016.

Concernant le **programme 742**, le report a été de 51 millions d'euros soit un supplément de 2,7 % par rapport aux crédits initiaux. Aucun mouvement de crédits n'est prévu d'ici la fin d'année 2016.

En ce qui concerne le **programme 743**, le report des crédits de 2015 a porté sur 62 millions d'euros soit un supplément de 3,1 % par rapport aux crédits de la loi de finances initiale pour 2016. Aucun mouvement de crédits n'est prévu d'ici la fin d'année 2016 pour le programme 743.

Au total, les effets sur les soldes d'exécution annuels des reports de crédits d'un exercice à l'autre pourraient se neutraliser dans la mesure où le supplément de dépenses résultant des reports de l'année N-1 serait compensé par les économies de dépenses effectuées sur les crédits ouverts pour l'année couverte par la loi de finances de l'année (permettant, à leur tour, des reports sur l'année suivante). Mais cette équation n'est pas stable dans le temps, ce qui ajoute une incertitude supplémentaire à la prévision de solde.

Dans ces conditions, le niveau du solde cumulé en fin d'exercice 2017 pourrait être légèrement différent de celui anticipé.

En toute hypothèse, le solde cumulé du compte ressort comme de plus en plus éloigné des préconisations de la Cour des comptes qui, déjà, le jugeait trop élevé quand il atteignait 1,6 milliard d'euros.

Évolution du solde cumulé du CAS « Pensions » en fin d'année

(en milliards d'euros)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016 (p)	2017 (p)
Solde cumulé du CAS « Pensions »	0,80	1,15	1,25	1,01	0,78	0,99	1,6	2,4	3,2	5,4

Source : projet annuel de performances pour 2016

En principe, au regard du niveau élevé du solde cumulé prévu fin 2017, les taux des contributions employeurs pourraient être baissés, soit ponctuellement en fin d'année comme cela a été fait en décembre 2013, soit pour toute l'année 2017. Une telle opération permettrait au Gouvernement d'alléger temporairement les dépenses de personnel des ministères et des opérateurs.

Le projet annuel de performances indique toutefois qu'*« il n'apparaît pas souhaitable de modifier, par à-coups, le niveau des taux de contribution au CAS Pensions en budgétisation ou en cours d'année, dans la mesure où la dynamique spontanée des dépenses de pension ramènera mécaniquement le niveau du solde cumulé du CAS Pensions autour de 1 milliard d'euros. Une stabilisation des taux est donc privilégiée, de manière à atteindre ce niveau à moyen terme sachant que le solde d'exercice du CAS « Pensions » repassera en négatif à compter de 2020, en l'état actuel des dernières prévisions, sous l'effet de la croissance tendancielle de la dépense de pensions »*.

On relève que le programme annuel de performances pour 2017 introduit une nuance par rapport au précédent dans la mesure où celui-ci mentionnait *« les alentours de 2018 »* comme échéance prévisible d'un retour du solde vers un excédent réduit à un milliard d'euros.

Par ailleurs, il comporte une précision sur les équilibres annuels du compte dans l'avenir proche, celui-ci devant extérioriser un déficit à compter de 2020.

Cette perspective n'est pas confirmée par les projections à long terme réalisées pour tester la soutenabilité du système de retraites non plus que par les projections publiées par le conseil d'orientation des retraites - COR (voir *infra*).

Observation n° 5 : le solde cumulé du CAS « Pensions » devrait atteindre **3,2 milliards d'euros fin 2016** et **5,4 milliards d'euros fin 2017**, soit un niveau plus de cinq fois supérieur à celui nécessaire pour assurer l'équilibre du compte en cours d'exercice. Cette situation reflète le **choix du Gouvernement de privilégier la stabilisation des taux des contributions employeurs à moyen terme**, le solde d'exercice du compte devant, selon lui, passer dans le rouge à compter de 2020. Cette perspective n'apparaît pas confirmée par les travaux de projection publiés récemment (voir *infra*).

III. DES PERSPECTIVES FINANCIÈRES DE MOYEN ET LONG TERME PLUTÔT RASSURANTES

A. LA PRÉVISION D'UN EXCÉDENT DE FINANCEMENT DE 95 MILLIARDS D'EUROS À L'HORIZON 2050

L'appréciation de la soutenabilité du système de pensions de retraites des fonctionnaires oblige à en projeter les équilibres sur le long terme.

Outre la comptabilisation des engagements futurs de retraite du compte général de l'État, celui-ci est désormais enrichi par une évaluation, sur les années à venir, de la somme des déficits futurs du régime des fonctionnaires civils de l'État et des militaires.

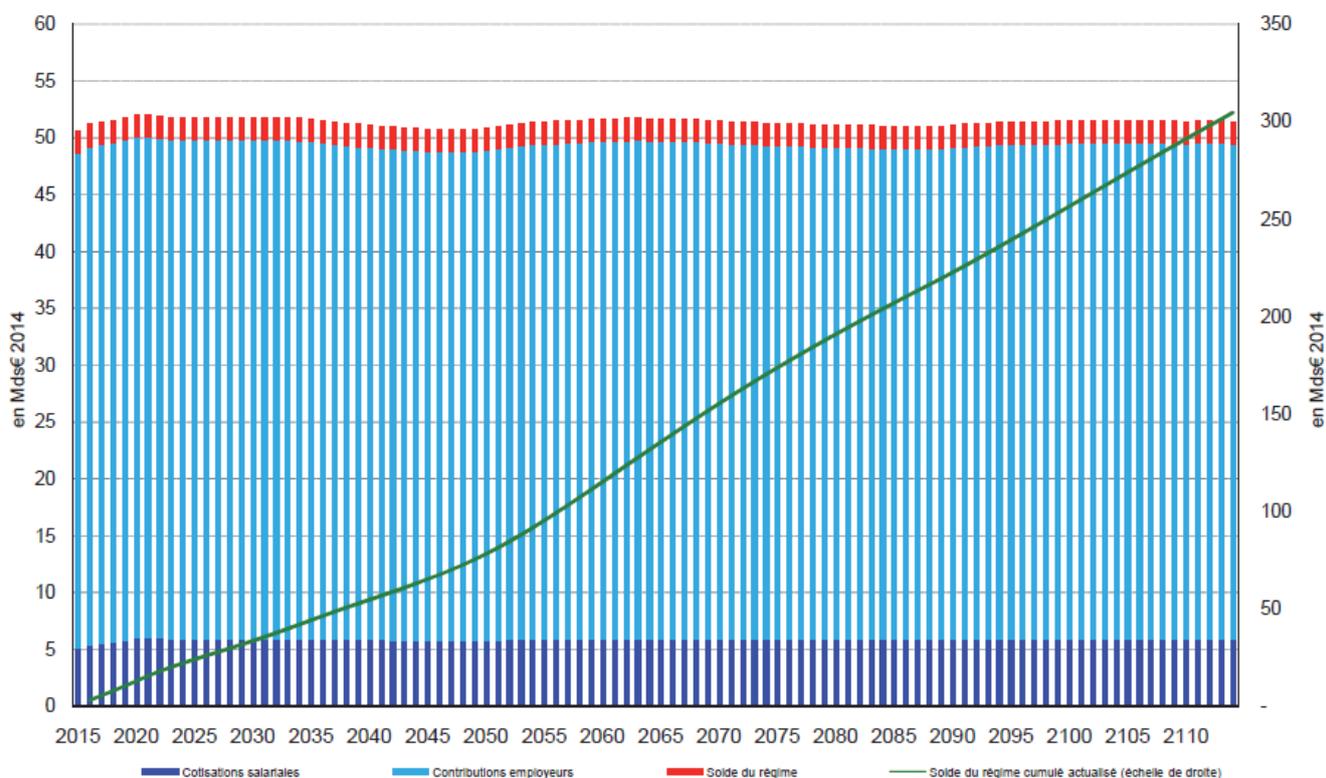
Contrairement à l'estimation des engagements de retraites, qui est réalisée en système fermé (elle ne tient compte que des droits acquis aux pensionnés actuels et liés aux carrières des actifs en poste), cette méthode est dite « en système ouvert » c'est-à-dire qu'elle appréhende les besoins de financement futurs inhérents au régime, compte tenu de la masse des prestations et des cotisations anticipées.

L'évaluation du « **besoin de financement actualisé** » consiste à **mesurer les ressources qui seraient en théorie nécessaires aujourd'hui**, en étant placés au taux d'intérêt du marché et en maintenant les taux de contributions employeurs au même niveau que celui de 2014, **pour combler l'ensemble des déficits anticipés**.

Comme pour les engagements de l'État, cet exercice fournit principalement un ordre de grandeur dans la mesure où le résultat est très sensible aux hypothèses privilégiées dans la projection et, en particulier, taux d'actualisation retenu.

Le graphique ci-dessous illustre l'évolution annuelle de la masse des prestations du régime et décompose son financement entre les cotisations salariales et contributions des employeurs à droit constant et le solde du régime. Il indique également le solde du régime actualisé cumulé sur la période de projection.

Besoin de financement actualisé des retraites du régime des fonctionnaires civils et militaires de l'État



Note : le solde projeté intègre uniquement les éléments techniques du régime (cotisations, contributions et prestations), sans tenir compte des compensations démographiques et des autres transferts financiers, ce qui explique que le besoin de financement cumulé ne soit pas égal à zéro en 2014.

Source : compte général de l'État annexé au projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes pour 2014

Sur la base d'un taux d'actualisation de 0,18 %, le **besoin de financement cumulé à l'horizon 2050 est négatif : un excédent de financement de 95 milliards d'euros serait constaté.**

Pendant la période de projection, les recettes sont constamment supérieures aux dépenses des pensions du régime.

In fine, le besoin de financement cumulé actualisé au taux de 0,18 % à **l'horizon 2115 s'élève à - 437 milliards d'euros (soit une capacité de financement)**, reflétant l'impact de l'augmentation des taux de cotisation salariale, ainsi que la montée en charge des autres mesures relatives aux réformes de retraite engagées depuis 2003.

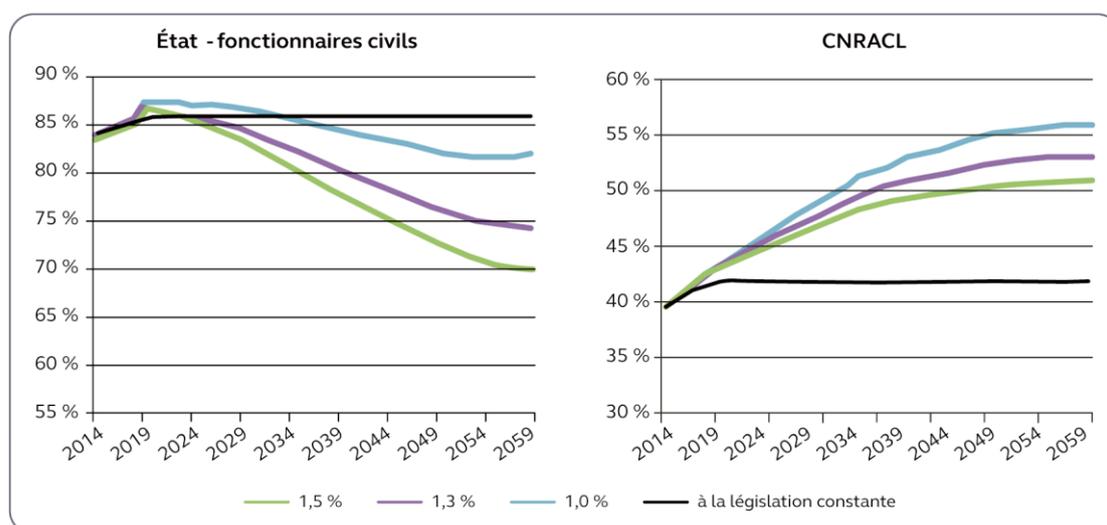
Pour rappel, la valeur du « besoin de financement actualisé » du régime des fonctionnaires de l'État est très sensible au taux d'actualisation retenu, comme le montre le tableau ci-après :

En milliards d'euros 2015	Taux d'actualisation					
	0,18%		1,00%		1,50%	
	Besoin de financement actualisé à horizon 2115	Besoin de financement actualisé à horizon 2050	Besoin de financement actualisé à horizon 2115	Besoin de financement actualisé à horizon 2050	Besoin de financement actualisé à horizon 2115	Besoin de financement actualisé à horizon 2050
Fonctionnaires de l'État	-437	-95	-281	-81	-220	-74

Source : paragraphe 35.1.2 de l'annexe au Compte général de l'État (CGE) 2015

Même si elle demeure sujette à caution, **cette évaluation tend à confirmer le caractère élevé des taux de contributions employeurs de l'État au CAS « Pensions »**, qui devraient s'avérer suffisants pour équilibrer le régime à moyen et long termes.

Ces résultats sont également ceux des projections réalisées par le COR du moins pour le système de pensions des fonctionnaires de l'État, qui, sur ce point, diffère nettement du régime de pensions des agents des collectivités territoriales (CNRACL, à droite dans le graphique).



Source : COR, juin 2016

Les trois premières courbes présentent le taux d'équilibre du régime selon trois hypothèses de croissance à long terme de la productivité du travail (1,5 %, 1,3 %, 1,0 %). La dernière courbe (« à législation constante ») présente l'évolution prévue du taux de cotisation du régime en l'état actuel de la législation, indépendamment de la contrainte d'équilibre financier.

Les graphiques montrent que le taux en vigueur excède les besoins d'équilibrage des dépenses, cet excédent étant d'autant plus important que les hypothèses de productivité sont fortes. Ce dernier résultat ne fait que traduire la sensibilité des recettes à la croissance économique quand les dépenses sont indexées sur la seule inflation.

À long terme, malgré une nette dégradation du rapport démographique du régime des pensions de l'État, le COR prévoit une réduction du besoin de financement desdites pensions.

Leur poids dans le PIB rétrograderait d'autant plus fortement que les gains de productivité effectifs seraient élevés tandis que les recettes progresseraient comme la productivité.

Les projections des besoins de financement actualisés confirment selon le ministère du budget les **effets sensibles de la montée en charge des réformes des retraites engagées depuis 2003**.

Selon le service des retraites de l'État et la direction du budget, les mesures de la réforme de 2010 permettraient de diminuer de **1,71 milliard d'euros en 2015** (910 millions d'euros en dépenses et 800 millions d'euros en recettes) et de **2,17 milliards d'euros en 2016** (1,20 milliard d'euros en dépenses et 970 millions d'euros en recettes) le besoin de financement du régime des pensions civiles et militaires de retraite.

Quant à la **réforme de 2014**, son impact passe à ce jour par les effets du décalage de la date de revalorisation des pensions (**320 millions d'euros en 2017**) tandis que **ce n'est qu'au-delà de 2020 que jouerait l'augmentation de la durée d'assurance de référence pour un montant qualifié « d'élevé » par le ministère mais non précisé**.

B. L'ACCORD RELATIF À L'AVENIR DE LA FONCTION PUBLIQUE : UNE AMÉLIORATION DU SOLDE DU COMPTE À MOYEN TERME, DES PERSPECTIVES MOINS FAVORABLES À LONG TERME

Le 30 septembre 2015, le Premier ministre a annoncé la décision du Gouvernement de mettre en œuvre **l'accord sur la modernisation des parcours professionnels, des carrières et des rémunérations (PPCR)** dans la fonction publique, en dépit de l'absence de majorité syndicale sur ce texte. Négocié depuis plus d'un an, cet accord a été signé par six organisations syndicales¹ ne représentant que 49 % des fonctionnaires, ce qui est insuffisant pour le rendre valide, au regard des règles prévues par le projet de loi relatif à la déontologie et aux droits et devoirs des fonctionnaires, en cours d'examen par le Parlement.

¹ La CFDT, l'UNSA, la FSU, la CFE-CGC, la CFTC et la FA-FP ont signé l'accord, tandis que la CGT, FO et Solidaires ont refusé de le signer.

Les mesures prévues par cet accord devraient avoir des répercussions sur les nouvelles pensions liquidées à moyen terme, à travers :

- **la refonte et la revalorisation des grilles de rémunération des fonctionnaires** entre 2017 et 2020 dans le but de « *renforcer l'attractivité des carrières de la fonction publique dans la durée et de mieux reconnaître les niveaux de qualification* »¹ ;

- **la transformation de certaines primes en points d'indices** afin d'amorcer « *un rééquilibrage en faveur du point d'indice* ». Aux termes de l'accord, « *pour les fonctionnaires ne percevant actuellement que de très faibles primes ou aucune prime, cette transformation se traduira par une augmentation du traitement indiciaire et une augmentation de leur pouvoir d'achat. Pour ceux faisant valoir leur droit à la retraite, cette mesure permettra une augmentation de leur pension et de leur pouvoir d'achat* »².

Les régimes de retraite de la fonction publique ne prennent en compte que le traitement indiciaire de base comme assiette de cotisation et de liquidation de la pension.

Les primes et indemnités – qui représentent entre 20 % à 25 % des rémunérations moyennes totales de fonctionnaires – ne sont en principe pas intégrées³. Dans la mesure où le protocole se traduira par une revalorisation de la composante indiciaire des rémunérations publiques, cette exclusion exercerait moins d'effet à terme tandis que les revalorisations indiciaires joueront tant en recettes qu'en dépenses.

Le périmètre définitif et les modalités d'application de la réforme demeurent en partie incertains. Cependant, votre rapporteur spécial a demandé au Gouvernement de réaliser des simulations afin de prendre la mesure, même approximative, des effets du protocole sur l'équilibre des pensions publiques en distinguant effets de court- moyen terme et effets à long terme. Il les expose plus en détail dans un rapport d'information.

Les réponses adressées à son questionnaire, qui lui sont parvenues avec un retard particulièrement regrettable, figurent aussi dans le « *jaune budgétaire* » publié quelques jours après leur communication.

Elles confirment que la revalorisation des grilles de rémunération et le basculement entre régime indemnitaire et indiciaire entraîneraient, **d'une part, une hausse des recettes de cotisations salariales et de contributions employeurs à court terme** et, **d'autre part, une augmentation progressive du montant des pensions liquidées à mesure que partiront à la retraite les agents** qui auront bénéficié de ces dispositions.

¹ Accord relatif à l'avenir de la fonction publique : la modernisation des parcours professionnels, des carrières et des rémunérations, page 10.

² Ibid., page 8.

³ En revanche, les primes et indemnités donnent lieu à une cotisation au régime additionnel de la fonction publique (RAFP).

Il faut ajouter une observation sur l'ampleur des effets du protocole qui ressort comme limitée tant d'un point de vue qualitatif que quantitatif.

Qualitativement, en l'état, le protocole ne modifie pas significativement la structure des rémunérations publiques marquée par l'alourdissement du poids des régimes indemnitaires de sorte que les problèmes que celui-ci pose demeureront très prégnants, qu'il s'agisse de son effet sur l'égalité contributive des fonctionnaires ou de ceux sur le niveau des taux de remplacement offerts par les régimes de pensions publiques.

Quantitativement, l'effet du protocole sur les pensions servies sera très progressif et en proportion de l'ampleur de la revalorisation de la grille indiciaire à laquelle il procède.

Dans ces conditions, **l'effet du protocole en 2017** se résume en quelques chiffres : une augmentation des recettes toutes fonctions publiques confondues de 677 millions d'euros (567 millions d'euros au titre des contributions d'employeurs ; 110 millions d'euros au titre des cotisations salariales) ; un niveau de dépenses de pensions supérieur de 25 millions d'euros par rapport à une situation sans protocole ; une amélioration de la capacité de financement des pensions publiques de 652 millions d'euros.

L'effet du protocole sur le solde du seul CAS est difficile à isoler. Cependant, selon les informations transmises à votre rapporteur spécial, le supplément de recettes dont il bénéficierait serait de 500 millions d'euros (toutes contributions confondues) tandis que l'impact en dépenses serait compris entre 10 et 14 millions d'euros.

Au total, l'amélioration du solde du CAS pouvant être attribué au protocole pourrait s'élever jusqu'à à **490 millions d'euros**.

À l'horizon de 2020, le supplément de recettes pour l'ensemble des fonctions publiques s'élèveraient à près de 1,3 milliard d'euros, dont 1 milliard d'euros au titre des contributions des employeurs. Il est notable qu'il ne résulte pas tant du transfert de primes vers la grille indiciaire dont l'ampleur est très modérée que des revalorisations accordées dont la totalité n'est pas encore tout à fait appréciable. Dans le même temps, les dépenses de pensions ne progresseraient que lentement pour être supérieures à un niveau *ex ante* de 210 millions d'euros en 2020. L'effet sur le besoin de financement des pensions publiques serait donc appréciable, avec un solde supérieur de l'ordre de 1,1 milliard d'euros.

Cependant **trois observations viennent atténuer l'impression favorable tirée de ces résultats**.

En premier lieu, la prise en considération du long terme ne confirme pas l'existence d'un effet durablement positif du protocole. À un horizon long, les pensions liquidées enregistreront l'augmentation des assiettes de liquidation. Celles-ci dépasseront les assiettes des cotisations comme c'est

structurellement le cas dans le régime des pensions publiques en raison des modalités de calcul des pensions qui privilégient le dernier traitement perçu. À un horizon de long terme, le protocole se traduirait par une dégradation des équilibres des pensions publiques de l'ordre de 600 millions d'euros.

En second lieu, l'allongement des échelles indiciaires, par adjonction d'échelons en fin de carrière pourrait encore accroître le rendement des cotisations versées tout au long de la carrière de sorte que le taux de liquidation, au contraire de l'hypothèse posée pour simuler les effets du protocole serait supérieur à celui aujourd'hui constaté. L'équilibre du dispositif serait alors dépendant de l'effet du protocole sur l'âge de liquidation des droits.

Enfin, l'amélioration transitoire du solde du compte résultant du protocole, n'a d'incidence sur le solde public général qu'à hauteur du supplément des cotisations versées par les employés¹, qui est minoritaire en projection, dans la mesure où le surcroît de contributions des employeurs se traduit, lui, par davantage de dépenses du budget général.

Observation n° 6 : si l'évaluation du besoin de financement actualisé du régime des fonctionnaires civils et militaires de l'État - de l'ordre de - 95 milliards d'euros à l'horizon 2050, ce qui correspond à un excédent - tend à confirmer le niveau élevé des taux actuels de contributions employeurs au CAS « Pensions », **l'entrée en vigueur des mesures de revalorisation des grilles salariales et de transformations de primes en points d'indice, prévues par l'accord relatif à l'avenir de la fonction publique, pourrait entraîner une nouvelle hausse des dépenses de pensions de retraite à long terme** si bien que la perspective d'un excédent cumulé de 437 milliards d'euros à l'horizon 2115 est rien moins que certain.

¹ Une nuance doit être apportée à cette observation dans la mesure où le supplément de cotisation salariale se traduit par une réduction de l'assiette imposable aux impositions sur le revenu des ménages et réduit le revenu disponible qui est le socle des dépenses des ménages elles-mêmes imposées et productrices d'activité économique. On retrouve ici les problématiques classiques des effets de vases communicants entre mesures fiscales et de l'impact d'une hausse du taux de prélèvements obligatoires sur le solde public.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 8 novembre 2016, sous la présidence de Mme Michèle André, présidente, la commission a procédé à l'examen du rapport de M. Jean-Claude Boulard, rapporteur spécial, sur la mission « Régimes sociaux et de retraite » et sur le compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions », et a entendu sa communication sur l'impact de l'accord « parcours professionnels, carrières et rémunérations » (PPCR) relatif à l'avenir de la fonction publique de novembre 2015 sur les régimes de retraite de la fonction publique.

M. Jean-Claude Boulard, rapporteur spécial. – Je vous propose de goûter aux délices du corporatisme et de rencontrer l'originalité d'un compte d'affectation spéciale (CAS) excédentaire.

Nous constatons, pour les régimes spéciaux, une tendance à la baisse de la subvention d'équilibre, esquissée en 2015, confirmée en 2017. La subvention versée par l'État sera de 6,25 milliards d'euros, soit une baisse de 1,1 % par rapport à 2016, due à une faible inflation, une indexation reportée au 1^{er} octobre de chaque année et un report progressif des âges de retraite.

Pour ce qui est du régime général des fonctionnaires, la tendance au ralentissement de la dépense se confirme. Après une période de très forte hausse entre 1990 et 2013 – de 176 % –, la dépense n'augmente plus que de l'ordre de 1 % en 2017 par rapport à 2016. Les engagements financiers de l'État se verront réduits. De 1 560 milliards fin 2014, ils seront de 1 535 milliards fin 2015.

Livrons-nous à un calcul intéressant : la contribution de l'État et de ses établissements publics au régime général des fonctionnaires de 48,9 milliards, en tenant compte du retour sur fiscalité, c'est-à-dire des ressources fiscales engendrées, représente une dépense nette difficile à estimer avec une absolue précision mais qui, comptablement, pourrait être de 35 milliards. Avis aux nostalgiques du keynésianisme...

Du fait de ces évolutions et d'une gestion marquée par le principe de précaution, le solde excédentaire cumulé continue sa progression. De 3,2 milliards d'euros en 2007 contre une prévision de 2,9 milliards, il serait de 5,4 milliards en 2017. C'est un CAS où l'on constate un excédent annuel cumulé, que d'aucuns jugeraient aller au-delà de la simple prudence. Mais contrairement à d'autres comptes qui suscitent des interrogations quant à leur véracité, celui-ci n'engendre aucun doute.

Nous continuerons à assister à la réduction des écarts entre les âges de départ à la retraite, mais ils restent significatifs. Cet âge diffère pour les

régimes spéciaux SNCF et RATP, en plus ou en moins mais il reste inférieur à ce qu'il est dans le régime de la fonction publique, de 61 ans et 3 mois.

À quand des droits équivalents, pour un effort de cotisation semblable ? On pourrait décider que tous les nouveaux entrants relèvent d'un régime unifié, tout en préservant le droit des personnes déjà en place. C'est ce que l'on appelle le régime « bouilleurs de cru ». Ce projet n'est pas facile à mettre en œuvre, mais il serait essentiel pour faire du mot d'égalité, en matière de retraite, une réalité.

Je vous propose un avis favorable sur les crédits de la mission « Régimes sociaux et de retraite » et sur le compte d'affectation spéciale « Pensions » dans la mesure où il n'y a pas de doute sur la vérité des écritures, ni sur le ralentissement des dépenses ou l'accumulation des excédents.

Mme Michèle André, présidente. – Qu'en est-il du contrôle budgétaire sur l'impact de l'accord « Parcours professionnels, carrières et rémunérations » ?

M. Jean-Claude Boulard, rapporteur spécial. – La vérité, par rapport à l'intégration progressive des indemnités dans les bases des cotisations de retraite et à la revalorisation de la grille indiciaire, est que l'impact n'est pas totalement perçu dans les projections à moyen terme. Les effets de long terme sur les dépenses de l'État et des collectivités territoriales, seront sensiblement plus forts. Le contrôle n'a pas permis de lever cette inquiétude par rapport à une mesure qui laisse entier le problème du poids des régimes indemnitaires dans les rémunérations publiques.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'accord PPCR a un coût non négligeable pour l'État mais aussi pour les collectivités territoriales.

Comme l'a dit notre rapporteur spécial, pour réformer les régimes spéciaux, seule la méthode « bouilleurs de cru » est envisageable, ou encore celle de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales qui a procédé à des transferts de compétences de grande ampleur au profit des collectivités territoriales dans le domaine des grands équipements et infrastructures.

S'il est extrêmement difficile de toucher à l'existant, pourquoi les nouveaux entrants bénéficieraient de départs à la retraite anticipés ? En termes de pénibilité, il n'y a plus de différence aujourd'hui entre les chauffeurs de bus et ceux qui conduisent les métros ou les trains. Cette pluralité de régimes était due à une espérance de vie plus courte : lorsqu'on travaillait dans les mines ou à la SNCF, on mourait jeune. Aujourd'hui, tel n'est plus le cas.

M. Jean-Claude Boulard, rapporteur spécial. – Personne ne doute de la sincérité de ce compte d'affectation spéciale. Bien que difficile,

l'unification progressive des régimes est incontournable. Il en va de la cohésion de notre pays. Cela dit, les gouvernements qui se sont attaqués à cette question se sont rendu compte que la route était parsemée d'embûches.

Je me réjouis que la durée des cotisations ait été allongée et que les règles d'indexation aient été modifiées : la situation budgétaire s'en trouve assainie.

M. Jean-Claude Requier. – À la page 42 de la note de présentation, il est indiqué que le besoin de financement des régimes financés par la mission s'élèverait à 148 milliards en 2050 et qu'un taux d'actualisation de 1,5 % réduirait ce montant de 26 milliards d'euros. S'agit-il de toutes les pensions versées par l'État ?

Mme Marie-France Beaufiles. – Ce n'est pas parce que les chauffeurs de bus partent tardivement à la retraite que leurs passagers sont plus en sécurité. En outre, n'oublions pas que beaucoup de conducteurs âgés se retrouvent au chômage. Alors, ne prônez pas l'allongement des carrières de façon indifférenciée.

À la page 19 de la note de présentation, il est utile de relever que les taux des cotisations patronales, mais aussi salariales, sont plus élevés dans les régimes spéciaux que dans le régime général.

Mon groupe étant en désaccord avec les mesures qui ont frappé les retraites, je voterai contre les crédits de cette mission.

M. Marc Laménie. – A-t-on une idée de l'évolution des régimes spéciaux pour les années à venir ?

M. Jean-Claude Boulard, rapporteur spécial. – Les chiffres cumulés montrent une baisse progressive du besoin de financement propre aux régimes spéciaux et une augmentation année après année de la capacité de financement du CAS « Pensions ». Ces données sont assez intéressantes en termes budgétaires.

Marie-France Beaufiles, à force d'avoir accepté des régimes différents, le sentiment d'inégalité s'est installé : une mise à plat du niveau et de la durée des cotisations renforcerait la cohésion de notre pays. La pénibilité du travail doit bien sûr être prise en compte, non pas sur une base professionnelle, mais en fonction des métiers.

À l'issue de ce débat, la commission a décidé de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits de la mission « Régimes sociaux et de retraite » et du compte d'affectation spéciale « Pensions ».

La commission a donné acte au rapporteur spécial de sa communication sur son contrôle budgétaire sur l'impact de l'accord « parcours professionnels, carrières et rémunérations » (PPCR) relatif à l'avenir de la fonction publique de novembre 2015 sur les régimes de retraite de la fonction publique et en a autorisé la publication sous la forme d'un rapport d'information.

*

* *

Réunie à nouveau le jeudi 24 novembre 2016, sous la présidence de Mme Michèle André, présidente, la commission a décidé de proposer au Sénat d'opposer la question préalable au projet de loi de finances pour 2017.